

INSTRUCTIVO PARA ASISTENCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA LA
ATENCIÓN DE EVENTOS MASIVOS: DESPLAZAMIENTO FORZADO Y
CONFINAMIENTO.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias

Bogotá D.C, abril de 2024

INTRODUCCIÓN.....	5
ASISTENCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA EVENTOS MASIVOS: ASPECTOS GENERALES.....	7
i. Destinatarios de la asistencia técnica.....	7
ii. Modalidades de la asistencia técnica	7
iii. Ubicación del contenido de acuerdo con las fases de la asistencia técnica.....	8
Herramientas metodológicas.....	8
iv. Momentos de la asistencia especializada	9
CONTENIDOS TEMÁTICOS	10
1. ENFOQUE Y PRINCIPIOS HUMANITARIOS.....	11
1.2. Ley 1448 de 2011	11
1.3. Principios humanitarios.....	11
• Humanidad: “El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre”.....	11
• Neutralidad: “Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y controversias”.....	12
• Imparcialidad: “Las acciones humanitarias deben llevarse a cabo sin hacer distinciones de ningún tipo”.....	12
• Independencia: “la acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias”.....	12
2. MAPA DE POLÍTICA PÚBLICA, PRIMEROS RESPONDIENTES Y SUBSIDIARIEDAD EN INMEDIATEZ	14
Tabla 1. Mapa de política pública	14
3. PREPARACIÓN ANTE EVENTOS MASIVOS: ALISTAMIENTO Y GESTIÓN DE RECURSOS.....	18
Gráfico 1. Pilares del alistamiento	18
3.1. GESTIÓN DE RECURSOS.....	19
3.2. Modalidades de selección en la contratación estatal.....	20
I. Acuerdo marco de precios.....	20
II. Licitación pública.....	21

III. Selección abreviada	21
• Mínima cuantía.....	21
IV. Contratación directa.....	22
3.2.1. Situaciones extraordinarias para acceso a bienes y servicios.	22
Urgencia manifiesta	22
Vigencias futuras ordinarias y excepcionales	22
4. DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFINAMIENTO: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS.....	24
4.1. DESPLAZAMIENTO FORZADO	24
4.1.1. Desplazamiento forzado masivo	24
4.1.2. Impacto humanitario del desplazamiento masivo.....	24
4.2. CONFINAMIENTO	25
4.2.1. Elementos constitutivos y características del confinamiento.....	25
• Elementos constitutivos del confinamiento.....	25
• Características del confinamiento	26
3.2.2. Impacto humanitario del confinamiento.....	26
5. COORDINACIÓN Y LINEAMIENTOS PARA COMITÉS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EXTRAORDINARIOS.....	28
5.1. CONVOCATORIA DE COMITÉS TERRITORIALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL EXTRAORDINARIOS - CTJT-E.....	28
5.2. ACCIONES DE ALISTAMIENTO DE LA AGENDA DE LOS CTJT-E.....	28
5.3. ACCIONES DE COORDINACIÓN Y LIDERAZGO DURANTE LOS CTJT - E	29
5.4. ACTA, LISTADO CENSAL, CENSO Y DECLARACIÓN.	31
5.4.1. Acta	31
5.4.2. Listado censal y Censo	31
3.3. Declaración del hecho victimizante	33
3.3.1. Declaración individual	¡Error! Marcador no definido.
3.3.2. Declaración de eventos tipo masivo	33
• FUD Anexo 13	34
• Acta	34
• Censo	34
5.4. LISTADOS CENSALES, CENSOS, ACTAS Y TOMA DE LA DECLARACIÓN. ¡Error! Marcador no definido.	
5.4.1. Acta CTJT - E	¡Error! Marcador no definido.

5.4.2. Listado censal.....	¡Error! Marcador no definido.
5.5. DECLARACIÓN DEL HECHO VICTIMIZANTE.....	¡Error! Marcador no definido.
5.3. Declaración de eventos masivos.....	¡Error! Marcador no definido.
• FUD Anexo 13	¡Error! Marcador no definido.
• Acta.....	¡Error! Marcador no definido.
6. RUTAS DE ATENCIÓN.....	36

DOCUMENTO DE TRABAJO

INTRODUCCIÓN

La Unidad para las Víctimas, a través de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias (en adelante SPAE) adelanta un procedimiento de asistencia técnica para transferir metodologías y contenidos temáticos relevantes y diferenciados a las entidades departamentales, municipales y distritales, para generar y fortalecer capacidades de respuesta ante emergencias humanitarias ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, sean masivas o individuales. Este procedimiento enfatiza en el impulso e implementación de una respuesta humanitaria enmarcada en criterios de oportunidad y efectividad, el reconocimiento de las particularidades y necesidades territoriales y la comprensión de las dinámicas específicas del conflicto armado interno en los territorios.

Para ello, el presente instructivo brinda los elementos para adelantar una asistencia técnica especializada para alistar la respuesta humanitaria frente emergencias masivas, desplazamientos y confinamientos, incorporando contenidos ajustados a las necesidades propias de entidades territoriales y a los tipos de hechos victimizantes con riesgo de ocurrencia.

En este marco, desde la Unidad para las Víctimas se espera que la asistencia técnica especializada para la atención de eventos masivos contribuya a:

- Fortalecer la capacidad de respuesta en municipios, para la garantía del mínimo vital, ante un eventual hecho victimizante masivo.
- Promover el cumplimiento de lo ordenado por la Sala especial de seguimiento de la Honorable Corte Constitucional a la Sentencia T-025 (2004), frente a la gestión y la entrega de la ayuda y la atención humanitaria inmediata.
- Implementar las recomendaciones de las Comisiones de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas (CSPPV) y el Ministerio Público en aquellos municipios afectados por hechos victimizantes masivos.
- Incidir en la incorporación de las medidas de atención en los Planes de contingencia en municipios que presentan riesgo de eventos masivos.
- Mejorar la respuesta de las entidades territoriales, desde la cualificación de la identificación del riesgo, como también, de las capacidades locales de respuesta a emergencias humanitarias, en relación con: oportunidad, adecuación y pertinencia, coordinación y completitud para la entrega de atención y ayuda humanitaria inmediata.

Para el cumplimiento de tales propósitos el documento se estructura en dos acápite:

En el primero, se proporciona un encuadre general para iniciar la asistencia técnica identificando los aspectos técnicos, operativos y logísticos.

y

En el segundo se desarrollan los contenidos temáticos, orientados a mejorar las capacidades institucionales, en relación con:

- El compromiso institucional local para la actualización, financiación e implementación de los Planes de contingencia y la provisión de los componentes de la atención y la ayuda humanitaria inmediata, para lo cual se recaba en la importancia del enfoque humanitario, las obligaciones de las entidades territoriales como primeros respondientes y los mecanismos a los que pueden recurrir para la gestión de los recursos.
- La comprensión de los tipos de eventos, sus particularidades y su abordaje en el marco de la respuesta humanitaria. Para ello se caracterizan los desplazamientos masivos y los confinamientos desde su regulación y la comprensión de su impacto sobre las comunidades.
- La coordinación para la respuesta humanitaria, desde la cualificación de: las convocatorias y el desarrollo de los Comités de Justicia Transicional Extraordinarios, la elaboración de censos y actas, las rutas de atención y las etapas para la activación de los mecanismos de apoyo subsidiario en ayuda y atención humanitaria inmediata, para impactar en la provisión de los componentes garantizando la oportunidad, la integralidad, adecuación y pertinencia, y la complementariedad de la asistencia.
- El impulso y comprensión de mecanismos de coordinación humanitaria que permitan articular las instancias del SNARIV en todos los niveles administrativos y las ofertas de las organizaciones humanitarias.

Dicho lo anterior, se espera que este instructivo sea un insumo que fortalezca el proceso de asistencia técnica y, en consecuencia, la capacidad de respuesta humanitaria de las entidades territoriales y demás actores concernidos en la misma.

ASISTENCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA EVENTOS MASIVOS: ASPECTOS GENERALES

Para la realización de la asistencia técnica la Unidad para las Víctimas debe definir:

I. Destinatarios de la asistencia técnica

Priorizar los municipios y/o distritos a partir de las siguientes características:

- Tener riesgo de ocurrencia de emergencias humanitarias masivas.
- Tener población mayoritariamente étnica (NARP e indígenas).
- Tener algún criterio especial de priorización (V.G, Corte Constitucional).

II. Modalidades de la asistencia técnica

La asistencia técnica puede desarrollarse presencial, remota y/o virtual o documental.

- **Presencial:** se realiza acompañamiento o asesoría directa (cara a cara). Requiere coordinación entre el delegado de la Dirección Territorial y la entidad territorial para garantizar la convocatoria, el lugar, los equipos (videobeam, computador), los refrigerios, entre otros aspectos. En algunos casos, es necesario contemplar transporte, alimentación y alojamiento de las comunidades convocadas, cuya responsabilidad es de las entidades territoriales. Los delegados de la Dirección Territorial deben tener en cuenta el procedimiento de solicitud de comisión. En algunas regiones del país se puede contar con la presencia de organizaciones humanitarias de cooperación, las cuales pueden dar apoyo logístico las jornadas y acompañar su desarrollo. Para ello se requiere un proceso de coordinación territorial, que se apoya desde lo nacional.
- **Remota y/o virtual:** se realiza acompañamiento o asesoría a través de recursos tecnológicos para la comunicación en línea. Es indispensable que tanto el emisor como receptor de la asistencia técnica cuenten con internet y equipos de comunicación idóneos como computador, Tablet o smartphone, que permitan la interconexión fluida. Las plataformas más usadas en esta modalidad son Teams, Zoom o Google Meet. Requiere coordinación de agendas y convocatoria.
- **Documental:** se realiza con la provisión de guías y documentos que contienen información para que, de forma autónoma, los funcionarios

territoriales formulen y/o actualicen sus Planes de contingencia. La provisión de esta información y el acompañamiento se realiza a través de correo electrónico.

III. Ubicación del contenido de acuerdo con las fases de la asistencia técnica

De acuerdo con el *Guion Metodológico para la Asistencia Técnica* (2022) para actualizar Planes de contingencia, la asistencia técnica en la fase de formulación se complementa con contenidos temáticos diferenciados y especializados para las entidades territoriales que lo requieran, para garantizar la idoneidad de la respuesta frente a emergencias masivas, desplazamientos y confinamientos. Estos deben hacer énfasis en los criterios de idoneidad para la provisión de la ayuda y la atención humanitaria en respuesta a eventos masivos: oportunidad, efectividad, completitud/integralidad, adecuación y pertinencia, coordinación y complementariedad, así como con los contenidos temáticos incorporados en el presente documento.

Es importante recordar que en la fase de formulación se proporcionan las orientaciones generales, herramientas y materiales operativos para la formulación o actualización del Plan de contingencia. Los contenidos básicos que se abordan son los de diagnóstico, componentes y mecanismos, rutas, responsables y recursos para la atención y ayuda humanitaria inmediata. En la formulación, la Unidad para las Víctimas impulsa a las entidades territoriales a construir el Plan de contingencia con Enfoque Diferencial (Étnico, Género, Edad y Discapacidad).

IV. Herramientas metodológicas

Las herramientas metodológicas que se deben emplear para el desarrollo de la asistencia técnica especializada para la atención de eventos masivos son las siguientes:

- Presentación PPT de asistencia técnica especializada.
- Instructivo de asistencia técnica especializada.
- Taller para construcción de rutas de atención.
- Taller de enfoque étnico.
- Matriz de identificación de obstáculos para la entrega de AHL.

Para contar con evidencias del proceso de asistencia técnica especializada, es necesario diligenciar la lista de chequeo, como punto de control para el entendimiento de los contenidos.

V. Momentos de la asistencia especializada

Momento 1. Fundamentación del proceso desde la revisión de elementos básicos del alistamiento para la respuesta humanitaria.

- Planes de contingencia y su articulación con el Plan de Desarrollo.
- Marco normativo para la garantía del derecho al mínimo vital.
- Articulación y coordinación para la respuesta inmediata en las instancias de ley.

Momento 2. Construcción de rutas de atención.

- Rutas de atención inmediata para eventos masivos.
- Activación de mecanismos de apoyo subsidiario.

DOCUMENTO DE TRABAJO

CONTENIDOS TEMÁTICOS

El presente acápite presenta los contenidos temáticos requeridos para mejorar las capacidades institucionales para la respuesta humanitaria frente a eventos masivos, a saber: enfoque y principios humanitarios; responsabilidad de las entidades territoriales en la respuesta humanitaria (alistamiento y provisión de ayuda y atención humanitaria); caracterización de los hechos victimizantes masivos; aspectos presupuestales del alistamiento; cualificación de las instancias de coordinación para la atención; la construcción de rutas de atención-

INCLUIR GRÁFICA

DOCUMENTO DE TRABAJO

1. ENFOQUE Y PRINCIPIOS HUMANITARIOS

La atención de emergencias por desastres o por conflicto armado, como los eventos masivos de desplazamiento forzado y confinamiento, se fundamenta en el enfoque y los principios humanitarios.

1.2. LEY 1448 DE 2011

En caso de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015, “Artículo 2.2.1.2. Enfoque humanitario”, establece que “la atención a las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia”.

Este enfoque se aplica para garantizar el derecho a la subsistencia mínima, en tanto que expresión del derecho al mínimo vital, cuyos principales componentes son: alimentación, alojamiento temporal y salud, como también aquellos previstos en el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011.

1.3. PRINCIPIOS HUMANITARIOS

El enfoque humanitario se fundamenta en los principios humanitarios desarrollados, entre otras fuentes, por el Comité Internacional de la Cruz Roja; la Carta Humanitaria del proyecto Esfera y los estatutos de distintas organizaciones humanitarias. Estos son el marco ético y operativo de la respuesta humanitaria. En el caso de las organizaciones estatales dichos principios tienen un carácter operativo, es decir, que su aplicación se orienta a garantizar los procesos de atención y no a, por ejemplo, legitimar acciones de los grupos armados ilegales. Se destacan los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

- **Humanidad¹ⁱ:** “El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre”.

¹ El principio de humanidad establece un mínimo de derechos humanos que deben protegerse sobre toda persona, esto es el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral y el derecho a un juicio justo. El art. 3 común a los cuatro convenios de Ginebra protege a las víctimas en situaciones de conflicto armado

Esto implica el trato respetuoso a la dignidad humana para aliviar el sufrimiento causado por los conflictos y los desastres. Por lo cual se posiciona la convicción por adoptar todas las medidas posibles para evitar o aliviar el sufrimiento humano provocado por conflictos o calamidades, y de que la población víctima tiene derecho a recibir protección y asistencia.

- **Neutralidad:** “Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y controversias”.

Supone la abstención de todo acto que, en cualquier situación conflictiva, pueda interpretarse como favorable a una de las partes implicadas o en detrimento de la otra. Ser neutral no hacia el sufrimiento sino hacia el origen de este. Como estrategia para la ayuda y protección de las víctimas. Según la Resolución 46/182 (1991) de la Asamblea General de Naciones Unidas, la neutralidad es uno de los principios rectores de la ayuda humanitaria.

- **Imparcialidad:** “Las acciones humanitarias deben llevarse a cabo sin hacer distinciones de ningún tipo”.

Consiste en desarrollar una acción humanitaria sin discriminación por razón de la raza, sexo o ideología política, en función de sus necesidades, no en función de cualquier otro criterio que limite el reconocimiento de igualdad entre las víctimas, a partir de su sufrimiento. De acuerdo con la Cruz Roja, el principio de imparcialidad incorpora dos elementos: la no discriminación y la proporcionalidad, pero para el caso que ocupa la acción se centra en la no discriminación.

Desde el punto de vista práctico, la imparcialidad no significa que se deba suministrar ayuda a toda una población o sin condiciones. Como lo dice el Estatuto de Refugiados o el DIH, la ayuda humanitaria se puede concentrar en una de las partes o en un grupo determinado si se prueba que dicha parte o grupo es más vulnerable, acomodándose a los contextos de complejidad.

- **Independencia:** “la acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias”.

interno y a los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y a las personas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa.

La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

DOCUMENTO DE TRABAJO

2. MAPA DE POLÍTICA PÚBLICA, PRIMEROS RESPONDIENTES Y SUBSIDIARIEDAD EN INMEDIATEZ

La respuesta humanitaria para la atención de emergencias ocasionadas por el conflicto armado está reglamentada en la Ley 1448 de 2011, y asigna a las entidades territoriales la responsabilidad de su atención. Esta respuesta, entonces, debe partir del enfoque y los principios humanitarios y garantizar el derecho al mínimo vital de las víctimas de hechos recientes.

Para entender el rol de los distintos actores y niveles administrativos en la preparación y la atención de emergencias, es fundamental revisar el mapa de política pública, que establece las responsabilidades en prevención y protección y atención y asistencia. Este se relaciona a continuación:

Tabla 1. Mapa de política pública

Componente	Prevención y protección		Asistencia y atención	
Derechos	Vida, Libertad, Seguridad, Integridad		Garantía al mínimo vital	
Medidas	Prevención urgente por violaciones al DDHH e infracciones al DHI		Atención Humanitaria Inmediata (por desplazamiento forzado)	Ayuda Humanitaria Inmediata (por hechos diferentes)
Acciones Unidad Para las Víctimas	Elaborar <i>Guía Metodológica</i> para formular PC	Brindar asistencia técnica para preparar respuesta a emergencias humanitarias	Preparar la estrategia de corresponsabilidad para la entrega de componentes de Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI) en eventos individuales y masivos	Entregar componentes de Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI) en eventos individuales y masivos, bajo el principio de subsidiariedad
Acciones Municipios y gobernaciones	Hacer uso de la <i>Guía Metodológica</i> para formular PC	Coordinar la asistencia técnica para trabajar en el alistamiento de la respuesta a emergencias humanitarias	Preparar la estrategia de respuesta (PC) en eventos individuales y masivos; para el liderazgo de la verificación, la coordinación para la atención y el seguimiento a la emergencia	Como primeros respondientes o segundos respondientes activando la subsidiariedad para entregar componentes de Atención y Ayuda Humanitaria Inmediata (AHI) en eventos individuales y masivos en garantía al mínimo vital

Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias

En primer lugar, **en materia de prevención**, las medidas de la prevención urgente determinan que los municipios y/o distritos receptores o expulsos y receptores, deben prepararse para responder a emergencias humanitarias con ocasión del conflicto armado, a través de sus Planes de contingencia, para lo cual deben:

- Hacer uso de la *Metodología* diseñada por la Unidad para las víctimas como material orientador para formular sus Planes de contingencia.
- Coordinar espacios de asistencia técnica para trabajar en el alistamiento de la respuesta a emergencias humanitarias masivas e individuales.

- Preparar la estrategia de respuesta (Plan de contingencia) para eventos individuales y masivos: desde el liderazgo para la verificación, la coordinación para la atención, la garantía al mínimo vital de los hogares afectados y el seguimiento a la emergencia.

En relación con los Planes de contingencia tenga en cuenta que:

- La Unidad para las Víctimas asiste técnicamente a las entidades territoriales, municipios y departamentos, para su construcción y actualización.
- Son la herramienta para activar “la respuesta institucional local y regional en la atención y la ayuda humanitaria inmediata de las víctimas de conflicto armado interno.
- Su propósito es “contribuir al goce efectivo del derecho al mínimo vital de las víctimas en la inmediatez (alimentación, alojamiento transitorio, salud). Las entidades territoriales garantizan este derecho cuando dan una respuesta oportuna, coordinada y eficaz a las víctimas” (UARIV, 2022).
- Son el conector entre la prevención urgente y la atención y la ayuda humanitaria inmediata. Esto, dado que prepararse, construir y mejorar la capacidad institucional local para la atención inmediata, es una acción de prevención urgente, mientras que activar adecuadamente las rutas construidas en el plan de contingencia, de acuerdo con las afectaciones propias de cada hecho victimizante, hace parte de la respuesta inmediata para mitigar el impacto de la victimización y proteger a las víctimas (UARIV, 2017).

En segundo lugar, **en materia de asistencia y atención**, las entidades territoriales son los primeros respondientes, de acuerdo con las rutas de atención dispuestas en los Planes de contingencia por hecho victimizante. Por lo tanto, deben entregar los componentes de atención y ayuda humanitaria inmediata (AHI) en eventos individuales y masivos, teniendo en cuenta la adecuación y pertinencia al enfoque y las necesidades de los hogares en atención a su vulnerabilidad.

En relación con la ayuda y atención humanitaria inmediata tenga en cuenta que:

- El momento de la atención y la ayuda humanitaria inmediata es la primera acción institucional para garantizar el derecho a la subsistencia mínima. Así, la respuesta humanitaria para víctimas de hechos recientes, que son aquellos ocurridos durante los tres (3) meses previos a la declaración, debe procurar la atención de las 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, así como de vestuario y abrigo, cuando se refiere a comunidades étnicas.

- La atención: es “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”. (Ley 1448 de 2011, Artículo 49).
- **La ayuda humanitaria:** es la ayuda que se entrega a víctimas de hechos recientes diferentes al desplazamiento forzado, de acuerdo con “las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma” (Ley 1448 de 2011, Artículo 47). Es responsabilidad de los municipios y los distritos. Las gobernaciones son subsidiarias en todos los componentes, y la Unidad para las Víctimas en alimentación y alojamiento temporal en condiciones dignas. (Ley 1448 de 2011, Artículo 47).
- **Atención inmediata:** “Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas” (Ley 1448 de 2011, Artículo 63).

Un aspecto para tener en cuenta frente a la entrega de atención y la ayuda humanitaria es la causal de fuerza mayor, prevista en el Artículo 63, parágrafo 1, de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con este “Cuando se presenten casos de fuerza mayor que le impidan a la víctima del desplazamiento forzado presentar su declaración en el término que este parágrafo establece, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento, frente a lo cual, el funcionario del Ministerio Público indagará por dichas circunstancias e informará a la Entidad competente para que realicen las acciones pertinentes”.

La fuerza mayor se entiende como un “hecho irresistible, imprevisible, que sea externo a la persona obligada y que la imposibilite a cumplir un deber legal (SU-449, 2016):

1. Argumentos relacionados con miedo o temor fundado.
2. Existen territorios (rurales) en los cuales no hay presencia de oficinas del Ministerio Público y presentan condiciones geográficas de difícil acceso.
3. Condiciones subjetivas de las víctimas, relacionadas con su entorno, comunidad o grupo social al que pertenecen.

TENER EN CUENTA QUE

La asistencia técnica en prevención urgente para el alistamiento de la respuesta a emergencias y la formulación de Planes de contingencia debe:

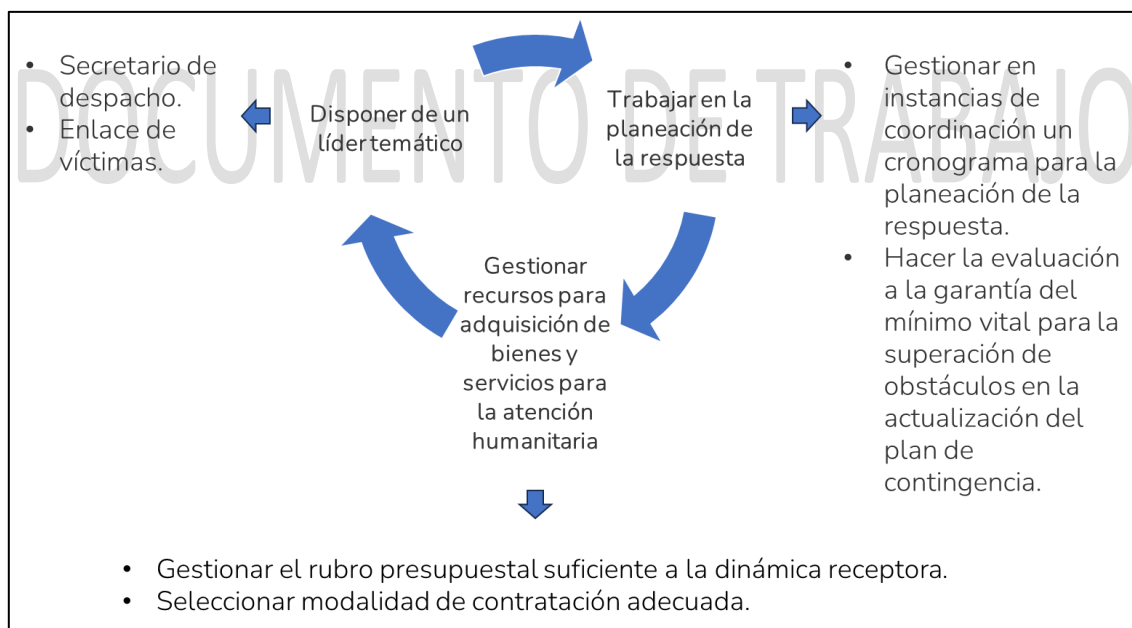
- Dar cuenta de los distintos instrumentos de planeación municipal: Plan de desarrollo municipal, Plan de Acción Territorial, Plan Integral de Prevención.
- Ser armónica con la implementación de los mecanismos de apoyo subsidiario en atención y ayuda humanitaria inmediata.
- Orientarse a superar los obstáculos de oportunidad en la atención, efectividad en la respuesta, adecuación y pertinencia de los componentes entregados, coordinación para la atención y completitud, para impactar positivamente en la garantía de los derechos de las víctimas.

3. PREPARACIÓN ANTE EVENTOS MASIVOS: ALISTAMIENTO Y GESTIÓN DE RECURSOS

El alistamiento, como ya se mencionó, corresponde a las acciones de las entidades territoriales para preparar la respuesta humanitaria a partir de la elaboración de los Planes de contingencia y la gestión adecuada de los recursos para garantizar los componentes de AHL. El alistamiento tiene tres pilares:

- **Primero:** contar con el liderazgo por parte de la administración local.
- **Segundo:** planear la respuesta en las instancias de coordinación, teniendo en cuenta un cronograma, evaluando los obstáculos identificados en la implementación de las rutas de atención y definiendo los mecanismos propios o subsidiarios para la atención.
- **Tercero:** gestionar los recursos para garantizar la entrega de los componentes de la atención humanitaria.

Gráfico 1. Pilares del alistamiento



Fuente: Unidad para las Víctimas. Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias

Una de las principales falencias del alistamiento o la preparación de la respuesta humanitaria se ubica en el tercer pilar y se relaciona con la falta recursos o la baja asignación presupuestal de las entidades territoriales para garantizar el derecho al mínimo vital para los hogares víctimas de hechos recientes. La Corte Constitucional, la Comisión de seguimiento y monitoreo a la ley de víctimas y la Procuraduría General de la Nación han llamado la atención sobre el particular.

Las entidades territoriales deben contar con los recursos financieros para atender las necesidades de las víctimas de hechos recientes con la entrega de los componentes de AHI a los que tienen derecho, que se relacionan con el hecho victimizante (de desplazamiento forzado masivo o confinamiento) y la vulnerabilidad derivada de su ocurrencia.

La Procuraduría General de la Nación emitió la Directiva 022 de 2022, dirigida “A servidores públicos de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y demás entidades con competencia en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad de la política pública de víctimas” con el propósito de emitir “Directrices para el adecuado cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, particularmente lo relacionado con la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el marco de la estrategia de corresponsabilidad para la atención de emergencias humanitarias, así como la actualización de los Planes de prevención, protección y garantías de no repetición y los Planes de contingencia”. Esta directiva enfatiza en los siguientes aspectos:

- **Oportunidad** de la planeación, la implementación y la coordinación.
- **Definición de Recursos** ante la debilidad que persiste.
- **Reitera entrega de todos los componentes de la ayuda y la atención humanitaria** que los hogares víctimas requieren en la inmediatez de acuerdo con las necesidades relacionadas con el hecho victimizante y la vulnerabilidad por el desplazamiento forzado.

Es fundamental, entonces, que en el proceso de asistencia técnica especializada se apoye al Ministerio Público en su difusión y se inste a las alcaldías y gobernaciones en su cumplimiento.

3.1. GESTIÓN DE RECURSOS

En relación con la gestión de recursos para el cumplir con las obligaciones en materia de atención de emergencias conviene recordar a la entidad territorial que estos tienen la siguiente procedencia:

- Recursos propios previstos en el Plan de desarrollo, el Plan de inversión y el Plan de Acción de Territorial. Estos deben contener los recursos para el cumplimiento de las medidas de atención inmediata documentadas en los Planes de contingencia.

- Recursos de apoyo subsidiario de los niveles departamental o nacional para uno o algunos de los componentes.
- Recursos en complementariedad provenientes de organismos humanitarios de cooperación internacional.

Dado que los municipios y/o distritos son los primeros respondientes de la AHI y las gobernaciones las subsidiarias en todos los componentes, es adecuado repasar las modalidades de selección en la contratación estatal, que permiten la adquisición de bienes y servicios en oportunidad para cada vigencia fiscal y como medio de respuesta a estas obligaciones.

3.2. MODALIDADES DE SELECCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Se resaltan las siguientes modalidades, que son de utilidad para garantizar la entrega de los componentes de ayuda y atención inmediata: acuerdo marco de precios, licitación pública, selección abreviada y contratación directa.

Para la gestión de los recursos, por la condición y la necesidad de adquisición de bienes y servicios para la atención de emergencias humanitarias se pueden mencionar: las vigencias futuras que en algunos casos las han utilizado las entidades territoriales para disponer desde primeros días del año bienes y servicios para la atención de eventos individuales o masivos y las declaratorias de urgencia manifiesta, cuando los hechos acontecidos no han sido identificados en los Planes de contingencia y por lo tanto partidas presupuestales en normalidad no se han dispuesto para cumplir con las obligaciones que en la acción humanitaria se requiere.

3.1.1. Acuerdo marco de precios

Los Acuerdos o Convenios marco de precios son una herramienta para que el Estado agregue demanda, coordine y optimice el valor de las compras de bienes, obras o servicios de las Entidades Estatales para:

- Producir economías de escala
- Incrementar el poder de negociación del Estado; y
- Compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

El Acuerdo marco de precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o

servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo marco de precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones de este y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo

En la actualidad se encuentra vigente el: ACUERDO MARCO PARA LA ADQUISICIÓN DE AYUDAS HUMANITARIAS CCE-276-AMP-2021 / # Proceso CCENEG-054-01-2021

De marzo 30, 2022 hasta marzo 30, 2025.

El cual tiene como objeto establecer: i) las condiciones para la adquisición de Ayudas Humanitarias al amparo del Acuerdo Marco y el suministro por parte de los Proveedores vinculados; (ii) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco y adquieren las Ayudas Humanitarias; y (iii) las condiciones para el pago de la adquisición de Ayudas Humanitarias por parte de las Entidades Compradoras.

3.1.2. Licitación pública

La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública SALVO que de conformidad con el objeto a contratar se encuentre contenido en las demás.

3.1.3. Selección abreviada

Modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados que permitan la eficiencia en la contratación estatal. Especialmente para adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes, de común utilización.

- **Mínima cuantía.**

Procede en casos en los que se adquieran bienes, servicios y obras cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad contratante.

3.1.4. Contratación directa.

Excepción al proceso licitatorio. Facultad que tiene el jefe (ordenador de gasto) para escoger a la persona natural o jurídica que ha de celebrar el contrato con la entidad, prescindiendo del procedimiento de licitación pública o concurso, pero en toda su actuación sujeto al principio de la transparencia y al ejercicio de control de la forma o manera de contratar.

Las siguientes etapas son comunes a todos los procesos:

- Estudios previos.
- Pliegos de condiciones.
- Adendas.
- Acto administrativo de apertura.

La elección parte de unos requisitos de ponderación como calidad, cantidad y precios de los bienes a adquirir y ello podrá llevar a decisiones en el proceso de contratación como declarar desierto la contratación, adjudicar el contrato, o revocar la decisión de contratación.

3.1.5. Situaciones extraordinarias para acceso a bienes y servicios.

- **Urgencia manifiesta**

Es una medida excepcional que aparta a la administración de seguir reglas de selección y contratación de manera directa, con el fin de proteger el interés público. Inicia con un acto de declaratoria que argumentado por la administración municipal, distrital o departamental sustenta o llena de argumentos la necesidad y desde la declaratoria misma, las actuaciones tienen control durante todo el proceso.

- **Vigencias futuras ordinarias y excepcionales**

La vigencia futura es el instrumento de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación, en los presupuestos de vigencias posteriores a la de la asunción del compromiso, de los recursos necesarios para la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos, que por su naturaleza requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal, dado que se consideran estratégicos y básicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de las entidades.

Para el caso de las entidades territoriales se requiere la autorización impartida por la Asamblea Departamental o Concejo Municipal facultando al Gobernador o Alcalde para celebrar un compromiso que afecta presupuestos de anualidades subsiguientes.

De acuerdo con la Ley 819 del 2003, la vigencia futura es ordinaria si en el año en que se solicita, la entidad cuenta con una apropiación igual o superior al 15 % del valor solicitado y se afectarán presupuestos futuros. Es excepcional si en la vigencia en que se realiza tal solicitud, no se cuenta con apropiación alguna para amparar el compromiso por celebrarse; siempre y cuando el proyecto de inversión sea declarado de importancia estratégica, por el Consejo de Gobierno. Basándose en la autonomía presupuestal de los departamentos y municipios consagrada en la Constitución, que los faculta para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en diversos pronunciamientos, consideró que estos podían adoptar y adaptar tal figura en sus estatutos orgánicos presupuestales, siguiendo los principios consagrados en la Ley 819.

DOCUMENTO DE TRABAJO

4. DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFINAMIENTO: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS

Una vez identificados el enfoque y principios humanitarios, las medidas y responsables de la atención humanitaria y los elementos fundamentales del alistamiento, es necesario caracterizar los hechos victimizantes masivos: desplazamiento forzado y confinamiento

4.1. DESPLAZAMIENTO FORZADO

De acuerdo con el *Manual Criterios de Valoración*, el desplazamiento forzado es el “fenómeno mediante el cual una persona o grupo de personas se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011, artículo 3) o de una relación cercana y suficiente con el mismo (Corte Constitucional, Sentencia C-781 de 2011 y Sentencia C-253 de 2012) o a causa de situaciones de violencia generalizada (Ley 387 de 1997, artículo 1)”. Este evento puede ser individual o masivo.

4.1.1. Desplazamiento forzado masivo

Está definido en el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1084 de 2015, con el “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”.

En el caso de comunidades indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011, en su Artículo 91, parágrafo 2, “entiende por desplazamiento colectivo indígena, el desplazamiento de la totalidad de una comunidad o pueblo indígena o, en su defecto, cuando diez (10) hogares o (50) personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena se hayan desplazado”.

4.1.2. Impacto humanitario del desplazamiento masivo.

El desplazamiento forzado, en particular los eventos masivos, afectan de manera desproporcionada a comunidades étnicas, al afectar sus usos y costumbres y el ejercicio de sus derechos territoriales, obligándolas a dejar sus territorios de origen, sus costumbres, dialectos, afectando su identidad cultural.

De la misma manera, ha mostrado tener un impacto desproporcionado en poblaciones específicas como mujeres, comunidades afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes y las personas en condición de discapacidad, por lo cual ha promulgado órdenes específicas para proteger a estos grupos.

4.2. CONFINAMIENTO

De acuerdo con la Resolución 00171 de 2016 de la Unidad para las Víctimas el confinamiento se presenta cuando “las comunidades, pese a permanecer en un sector 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”. Este es un evento masivo, por lo cual deben verse afectadas un conjunto de diez (10) o más hogares, o cincuenta (50) o más personas (*Decreto 1084 de 2015*).

4.2.1. Elementos constitutivos y características del confinamiento

- Elementos constitutivos del confinamiento

Los elementos constitutivos del confinamiento son la restricción a la movilidad de comunidades como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados y la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales básicos de la población civil, tales como: salud, educación, libertad, tejido social, cultural y familiar, además de la imposibilidad del acceso a bienes indispensables para la supervivencia como la alimentación.

Las víctimas de confinamiento son personas pertenecientes a comunidades que, en el marco del conflicto armado interno o de sus factores subyacentes y vinculados, pierden la movilidad dentro de su territorio, lo que conlleva a la imposibilidad de acceder al mínimo vital, implica una limitación en los componentes básicos como la alimentación, la salud, la educación, el trabajo y la vida digna.

En conclusión, está determinado por dos situaciones; por un lado, la restricción a la movilidad y por otro, el impedimento al acceso a los mínimos vitales de subsistencia (*Manual criterios de valoración V3*)

- **Características del confinamiento**

Restricción a la movilidad

- Presencia de MAP/MUSE/AEI.
- Restricciones a la libre circulación.
- Situaciones de combate.
- Prohibición de actividades tradicionales.
- Restricción de horarios.
- Amenazas directas a la comunidad
- Órdenes expresas del grupo armado. presente en la zona, bloqueos y retenes.

Limitación del ejercicio de los derechos fundamentales básicos de la población civil

- Desabastecimiento de alimentos y productos básicos.
- Restricción de acceso a las áreas de pesca y caza.
- Barreras al abastecimiento diario.
- Imposibilidad de acceso al sistema educativo – NNA niños niñas y adolescentes.
- Limitación al acceso a zonas de cultivo de pancoger.
- Limitación al acceso a zonas maderables.
- Restricción a fuentes de agua potable.
- Imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia.
- Vivienda y/o alojamiento.

4.2.2. Impacto humanitario del confinamiento.

El confinamiento infringe y es violatorio de los siguientes derechos:

- Los derechos a la vida en condiciones dignas, la integridad personal, la libertad, la alimentación, la salud y el trabajo (Auto 093, 2008) ante la imposibilidad de atención a las comunidades afectadas vulnera estos derechos.
- El artículo 23 del IV Convenio de Ginebra “relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”, el cual establece que las partes en conflicto deberán autorizar el libre paso de suministros médicos, alimenticios, vestuario, entre otras provisiones imprescindibles para niños y mujeres.

- El Estatuto de Roma en su artículo 8, literal VII, establece como crímenes de guerra el confinamiento ilegal. El literal b. XXV se dispone como otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos “hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra”.
- Se ha identificado que una de las causas del confinamiento es la utilización de minas antipersonales y municiones sin explotar. El protocolo (Protocolo II enmendado el 3 de mayo de 1996) establece que “queda prohibido, en todas las circunstancias, emplear las [minas] (...) contra la población civil propiamente dicha o contra personas civiles o bienes de carácter civil”, así como el uso indiscriminado de las mismas, el cual se describe como aquél uso “[d]el que se pueda prever que cause fortuitamente pérdidas de vidas de personas civiles, heridas a personas civiles, daños a bienes de carácter civil o más de uno de estos efectos, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”

DOCUMENTO DE TRABAJO

5. COORDINACIÓN Y LINEAMIENTOS PARA COMITÉS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EXTRAORDINARIOS

Ante la ocurrencia de emergencias masivas por desplazamiento forzado, confinamiento o actos de terrorismo, enfrentamientos, combates y/o hostigamientos, se debe cualificar la coordinación humanitaria y promover el liderazgo de la entidad territorial en la verificación, la respuesta en las instancias de coordinación, la atención y el seguimiento de los eventos.

5.1. CONVOCATORIA DE COMITÉS TERRITORIALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL EXTRAORDINARIOS - CTJT-E

Los CTJT-E son las instancias de coordinación para la atención de eventos masivos: confinamientos y desplazamientos forzados. Una vez identificada la situación de emergencia, la autoridad municipal debe:

- Convocarlo dentro de las 24 horas posteriores a la ocurrencia o conocimiento del posible evento masivo.
- Notificar el posible evento masivo a la Dirección territorial de la Unidad para las víctimas identificando las comunidades afectadas y sus características.
- Identificar preliminarmente las necesidades y magnitud del evento en términos de hogares y personas.
- Identificar la o las comunidades (étnicas o no étnicas) afectadas por el evento y contactar a las autoridades étnico-territoriales o líderes para convocatorias y demás.
- Asegurar la presencia y/o participación del líder de la comunidad afectada por el evento masivo o de la autoridad étnico territorial o su delegado en caso de que el evento afecte comunidades étnicas.
- Identificar la capacidad local y regional de respuesta al evento masivo.
- Identificar los mecanismos dispuestos para la atención, los componentes y el origen de los recursos: propios, subsidiarios y/o complementarios.

5.2. ACCIONES DE ALISTAMIENTO DE LA AGENDA DE LOS CTJT-E

Identificar y contactar a los actores clave para facilitar la verificación, la coordinación y la gestión de la oferta existente en el municipio:

- Organizaciones de cooperación presentes en la zona.
- Líderes o autoridades étnico-territoriales de la comunidad afectada.

- Representantes del Ministerio público.
- Funcionarios responsables de apoyo de la Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas.
- Funcionarios de la gobernación con conocimiento de los hechos y el enlace para la activación de respuesta y el apoyo subsidiario para la entrega de componentes.
- Fuerza pública con presencia en la zona y con conocimiento de los hechos.

Confirmar en el Plan de contingencia:

- La ruta documentada por el hecho victimizante.
- La capacidad local y regional de respuesta al evento masivo (determinando la magnitud del evento)
- Los mecanismos dispuestos para la atención y entrega de los componentes y el origen de los recursos: propios, subsidiarios y complementarios
- La identificación previa de necesidades y magnitud del evento en términos de hogares, personas y daños que requieren atención inmediata.

5.3. ACCIONES DE COORDINACIÓN Y LIDERAZGO DURANTE LOS CTJT - E

- Identificar la población afectada. Si en el evento se afectan varias comunidades campesinas o étnicas, se debe identificar específicamente cada una de las comunidades afectadas (etnia, pueblo, comunidad, resguardo o cabildo).
- Identificar los hechos victimizantes y violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (en el marco del artículo 1 de la Ley 387 o el artículo 3 de la Ley 1448).
- Definir los detalles de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos que dan origen al evento masivo.
- Coordinar las acciones necesarias para la toma de la declaración.
- Establecer la oferta para la atención integral en fase de inmediatez, de acuerdo con las necesidades y en relación con el hecho victimizante o los hechos victimizantes identificados.
- Establecer un cronograma para el despliegue de acciones humanitarias en el marco de la activación de las rutas de atención por el hecho o hechos victimizantes y de acuerdo con el Plan de contingencia municipal y departamental en implementación, para la entrega de los componentes y la garantía del mínimo vital.

- Definir los detalles operativos y de coordinación entre la alcaldía y el Ministerio Público para el levantamiento del listado censal para iniciar la atención humanitaria inmediata y la elaboración (fechas de apertura y cierre) del censo de los hogares afectados. El tiempo de apertura de este que no supere ocho días su cierre y su remisión inicial en formato listado censal, como base para la construcción del Anexo 13 que hará parte integral de la toma de la declaración que liderará Ministerio Público.
- El listado censal debe ir en el formato sugerido por la Unidad para las Víctimas para la caracterización inicial de los hogares y dar trámite a la corresponsabilidad si se requiere. Este formato será la base para el censo de hogares para quienes se levantan anexos 13 dentro del Formulario Único de Declaración FUD del evento masivo. Coordinando así todo lo relacionado para la toma de la declaración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011 y conforme al artículo 74 del Decreto Ley 4633 de 2011.
- Identificar todo problema de seguridad que afecte la atención en caso de confinamiento. Esta información debe ser reportada a la fuerza pública y la Unidad para las Víctimas.
- Definir temas logísticos de transporte de bienes y servicios, entrega de las ayudas a los hogares víctimas y de seguridad para la acción humanitaria.
- En municipios identificados dentro de la estrategia Ruta Directa para apoyo subsidiario, verificar la flexibilidad y los requisitos para la activación mecanismo en la etapa de alistamiento.
- Establecer un cronograma de seguimiento a los compromisos asumidos para la atención de la población afectada y sus responsables.

La Dirección territorial de la Unidad deberá:

- Enviar la notificación de la emergencia humanitaria por correo electrónico al nivel nacional (SPAIE equipo emergencias)– esto ocurre posterior a la verificación de los acontecimientos con la entidad territorial
- Solicitar, con copia a Ministerio Público, la convocatoria al CTJT-E y la activación de rutas del Plan de contingencia
- Participar en los escenarios de coordinación de la atención y, en conjunto con el municipio, activar la respuesta humanitaria con los integrantes del CTJT, recordando quienes son los primeros, segundos y terceros respondientes (estos últimos subsidiarios) y los componentes de atención.
- Mantener monitoreo quincenal de la emergencia.
- Elaborar el informe de la atención a la emergencia cuando ésta haya cesado por retorno y/o inclusión en el registro.

- Impulsar en procesos de asistencia técnica a las entidades territoriales para la actualización de los Planes de contingencia y en los espacios de coordinación territoriales para la atención de emergencias humanitarias un lineamiento que resalte la importancia de que los actores armados den cumplimiento a los DDHH y DIH y permitan el acceso humanitario para garantizar los procesos de atención.

5.4. ACTA CTJT - E, LISTADO CENSAL, CENSO Y DECLARACIÓN.

5.4.1. Acta CTJT - E

Para garantizar la idoneidad de la identificación de las comunidades afectadas, la coordinación humanitaria, el proceso de entrega de los componentes de AHI, la valoración del evento y el seguimiento a la emergencia masiva, el acta del CTJT-E debe documentar con la mayor claridad los siguientes puntos:

- Dar cuenta de cómo se conoció del evento, los detalles de su ocurrencia y las verificaciones en torno de las violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH, para su clara identificación. Para ello se requiere que incluya:
 - ✓ Los detalles de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos que dan origen al evento masivo.
 - ✓ El contexto: narración breve y detallada de los hechos puntual en el marco del conflicto armado que hayan generado la emergencia humanitaria.
 - ✓ La descripción de los hallazgos de la misión de verificación realizada por la EETT del estado actual de las familias.
 - ✓ Si no se evidencian situaciones relacionadas con violaciones a DD. HH o infracciones al DIH debe especificarse en el acta con la verificación correspondiente.
- Evidenciar la coordinación entre la Personería o quien represente el Ministerio público y Alcaldía Municipal para el levantamiento de listado censal y posteriormente el censo.
- Determinar la condición del censo de hogares afectados, definiendo si éste está abierto o cerrado; si incorpora detalles de los hogares y definir si existen hogares pendientes por identificar e incluir en este, cuyo plazo no debe superar los 8 días en trámites y gestión.

- Dar cuenta de cada una de las comunidades afectadas. Si en el evento se afectan varias comunidades étnicas o campesinas, se debe identificar específicamente cada una y el tipo de afectación particular.
- Definir las intervenciones humanitarias inmediatas para garantizar el mínimo vital. En el CTJT-E no se valora la configuración del evento.
- Especificar el cronograma de convocatorias a CTJT-E para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos.
- Contar con la firma de los funcionarios de la alcaldía y la personería o quien represente el Ministerio público.

5.4.2. Listado censal

De acuerdo con lo descrito en el artículo 48 de la Ley 1448 y 74 del Decreto ley 4633, cuando se presentan actos de terrorismo, enfrentamientos, combates y/o hostigamientos; confinamiento y desplazamientos masivos; la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal en representación del Ministerio Público, deberán elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes y remitirlo a la Unidad para las Víctimas en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo. Esta información debe servir como:

- Listado censal que documenta las características de las personas y hogares afectados para garantizar la entrega de componentes de AHI requeridos.
- Base para la toma de la declaración del evento masivo, Anexo 13 por hogar afectado, que dará el paso al censo oficial del evento.

Este exige a las personas que conforman el desplazamiento masivo y/o confinamiento de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas, Por lo cual para su levantamiento se deben tener en cuenta los siguientes puntos de control:

- Definir metodología y responsables de la elaboración del listado censal base del censo que permitirá documentar los Anexos 13; tiempo de apertura y cierre de este.

- Tener en cuenta que no supere 8 días su cierre definitivo y remisión a la Unidad para las Víctimas junto con la declaración para la valoración correspondiente.

Este listado censal debe ir en el formato sugerido por la Unidad para las Víctimas para la caracterización inicial de los hogares y los tramites aplicables para asegurar la corresponsabilidad.

- En comunidades o pueblos con eventos recurrentes, se debe trabajar para construir listados censales por el riesgo evidenciado y como una acción anticipatoria que facilite documentar con mayor oportunidad a hogares y comunidades afectadas.
- Determinar las acciones de coordinación entre alcaldía y personería para su levantamiento y que estas queden documentadas en el Acta del CTJT -E, la cual debe ser firmada preferiblemente por funcionario de Ministerio público, avalando el censo.

5.5. DECLARACIÓN DEL HECHO VICTIMIZANTE

La declaración de los hechos se realiza mediante el Formato Único de Víctimas FUD, el cual fue establecido por la entidad. Es un relato libre, espontáneo, preciso y circunstanciado que rinde una persona presuntamente víctima de violaciones a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en el marco del conflicto armado interno o en situaciones que guarden relación cercana y suficiente con el mismo. Para tal fin, se emplea el Formato Único de Declaración, el cual se constituye como una guía para la obtención de información completa y estructurada (*Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2012*).

Las preguntas que se hacen tienen el propósito de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, y así ofrecer elementos de calidad a la Unidad para las Víctimas en su tarea de valoración, a través de la cual se decidirá otorgar o denegar la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

5.5.1. Declaración de eventos tipo masivo

Solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas donde se relaciona un conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas afectadas por un mismo evento.

- FUD Anexo 13

Anexo independiente y obligatorio para las personas afectadas por un hecho victimizante de tipo masivo y es equivalente a la hoja N.º 2 del FUD de tipo individual. Se relacionan única y exclusivamente personas que sufrieron el hecho, la información de cada grupo familiar, de manera que a cada hogar le corresponda su respectivo Anexo N.º 13.

1. Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas.
2. Información sobre el género, edad, estrato socioeconómico, situación y tipo de discapacidad (si la hay y la conoce), raza y pertenencia étnica.
3. Datos de contacto de la persona que solicita el registro.
4. Hecho victimizante declarado y tipo de afectación.

- Acta

Las declaraciones de tipo masivo deben contar con un acta elaborada y firmada por la alcaldía municipal en acompañamiento de la personería municipal. Esta acta puede ser la misma del CTJT – E, por lo tanto, debe describir de forma suficiente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se presentaron los hechos declarados, e incorporar un informe de verificación de estos (Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.2.5.2.).

- Censo

Para el análisis de los eventos masivos, la identificación de la ocurrencia de los hechos por las autoridades municipales es indispensable, así como 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 (Decreto 1084 de 2015).

Las declaraciones de tipo masivo deben contar con un censo en donde se identifiquen solamente las personas afectadas por el evento masivo.

Los Decretos 4633 de 2011 y 4635 de 2011 exhortan a elaborar un censo con información sobre: número, nombre, pertenencia étnica y ubicación de las comunidades indígenas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad cultural, al territorio y bienes, información que va en el anexo N.º 13.

La Alcaldía Municipal, con el acompañamiento de la Personería Municipal, “deberá elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes. Dicho censo deberá contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho (...)” artículo 48 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.5.2 del Decreto 1084 de 2015.

DOCUMENTO DE TRABAJO

6. RUTAS DE ATENCIÓN

Se pueden identificar diferentes momentos para la atención a confinamientos:

- **Alistamiento comunitario para la atención de primer momento**

Inicialmente construir capacidades de respuesta humanitaria frente al confinamiento en las comunidades con riesgo de ser confinadas, con el fin de mitigar el daño generado por el hecho victimizante, un proceso de organización social comunitaria para resistir ante el impacto del evento y que puede complementarse con acciones anticipatorias de fortalecimiento de capacidades social comunitarias de respuesta.

- **Construcción de corredores humanitarios**

Este tipo de atención requiere de la coordinación de las condiciones de seguridad para garantizar un acceso humanitario a los territorios confinados a través de la articulación con las comunidades, autoridades étnico-territoriales, las autoridades locales y la fuerza pública o en su defecto, a través de la mediación de organismos humanitarios.

- **Atención posterior al confinamiento**

Este tipo de atención se brinda una vez que cesan las condiciones del confinamiento: bien sea porque la población afectada se desplaza o porque el actor armado que tenía a la población bajo confinamiento abandona la zona o la restricción ejercida en la comunidad.

Tener presente de acuerdo con la Guía metodológica los lineamientos y las recomendaciones para la implementación del enfoque diferencial y étnico aplicable por componente de atención y que se tramita a partir de la identificación de las necesidades de la comunidad u hogares afectados y el listado censal levantado por el ministerio público y la alcaldía.

6.1. ALISTAMIENTO O PREPARACIÓN DE RESPUESTA

- Identificar y hacer seguimiento a las labores de alistamiento y preparación de la respuesta a emergencias humanitarias (adecuaciones de

infraestructura, dotaciones, contratación de bienes y servicios para la AHL, entre otras, presupuesto, competencias y roles institucionales).

- Concretar con oportunidad los trámites una vez definidos los recursos y mecanismos de atención establecidos para la entrega de los componentes de la atención humanitaria (contratación de operador, entrega de dinero, especie (kits) o bonos o apoyo subsidiario o complementario).

6.2. ATENCIÓN INMEDIATA

- Verificar la ocurrencia y características del evento masivo por parte de la entidad territorial.
- Enviar la notificación de la emergencia humanitaria por correo electrónico a las entidades del SNARIV local y a la Unidad para las Víctimas.
- Realizar convocatoria al Comité de Justicia Transicional Extraordinario y la activación de la ruta de atención del evento descrita en el Plan de contingencia.
- Identificar la capacidad local de respuesta y de apoyo subsidiario.
- Identificar la oferta dispuesta por organismos humanitarios de cooperación internacional para garantizar la complementariedad y evitar la duplicidad
- Determinar la magnitud del evento masivo.
- Liderar los escenarios de coordinación de la atención y activar la respuesta con los integrantes del Comité de Justicia Transicional, recordando responsabilidades y los componentes de atención.
- Documentar debidamente las acciones de coordinación y seguimiento a la emergencia humanitaria.
- Implementar las acciones de asistencia, ayuda y atención acorde con las necesidades de las comunidades afectadas.
- Garantizar la entrega de ayuda humanitaria inmediata al jefe de hogar relacionado en el censo, diligenciado debidamente los formatos de entrega (Firma o Huella) o a partir de las coordinaciones adelantadas con la autoridad étnico territorial para este propósito.
- Mantener monitoreo de la emergencia humanitaria activa, hasta tanto se dé la inscripción en el registro.

6.3. RESPUESTAS Y DESAFÍOS EN LA ATENCIÓN A CONFINAMIENTOS

- Desarrollar capacidades institucionales de respuesta (técnica, financiera) y social comunitarias de reacción (acciones anticipatorias, trabajo comunitario, liderazgo, estrategias de autoprotección)

- Asegurar el acceso humanitario, la seguridad y la protección de las comunidades y de quienes brindan la asistencia humanitaria
- Hacer una adecuada gestión de la información
- Precisar labores de coordinación.
- Superación de los confinamientos con acciones integrales que superan las lógicas locales y requieren apoyo regional y nacional.
- En caso de doble afectación, donde convergen eventos naturales o de carácter antrópico no intencionado, armonizar la intervención de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 en relación con los medios de vida y los procesos de atención de los afectados y el derecho a la garantía del mínimo vital para las víctimas de la Ley 1448 de 2011, para optimizar esfuerzos institucionales y recursos para la atención.

6.4. ESTRATEGIAS PARA EL APOYO SUBSIDIARIO PARA LA ATENCIÓN DE EVENTOS MASIVOS

El apoyo subsidiario se implementa en el marco de la estrategia de corresponsabilidad liderada por la Unidad para las Víctimas con las gobernaciones y en favor de los municipios con menor capacidad institucional, administrativa y financiera.

La focalización parte de la categoría de la entidad territorial, la recurrencia en crisis humanitarias, desde la perspectiva de la ocurrencia, como de la recepción y el esfuerzo presupuestal para cumplir con sus obligaciones como primer respondiente de emergencias humanitarias individuales y masivas. Para ello existen dos rutas de activación para el apoyo subsidiario:

- ✓ Ruta ordinaria.
- ✓ Ruta directa.

Igualmente, la Unidad ha identificado tres tipos de mecanismos para la entrega de componentes de la AHI en apoyo subsidiario con entidades territoriales y en favor de hogares víctimas de hechos recientes:

- ✓ Eventos individuales:
 - Montos en dinero
 - Especie periódica
- ✓ Eventos masivos:

- Especie por evento

6.4.1. Etapas de la corresponsabilidad en subsidiariedad

Alistamiento

Son las acciones previas de preparación de la oferta del apoyo subsidiario a gobernaciones y municipios o distritos, que incluye labores de focalización de recursos, presentación de la oferta de subsidiariedad a gobernaciones y coordinación con la gobernación de la estrategia para la socialización de los compromisos y oferta a municipios; para dar paso al cumplimiento de requisitos que van desde la formalización, activación del apoyo, hasta permitir cargue y remisión de solicitudes de apoyo subsidiario para AHI.

Esto último aplica para **emergencias individuales** por medio de la plataforma de SI SPAE dentro del procedimiento administrativo de formalización, que da el aval a cargue de solicitudes.

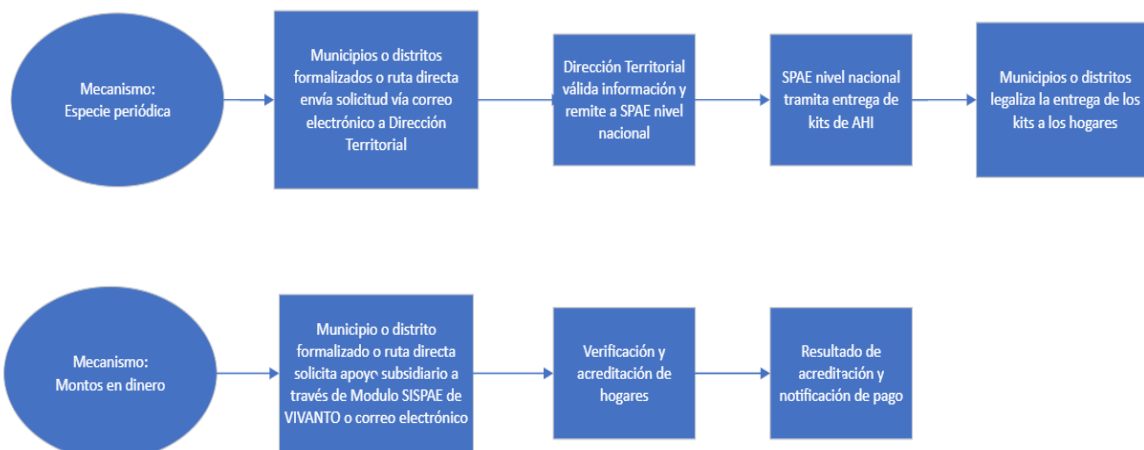
Eventos masivos no requieren trámite de formalización. Los requisitos de activación del apoyo subsidiario mecanismo en especie para masivos corresponde a los propios de ruta, bien la ordinaria o directa y se solicitan y concretan durante los ejercicios de coordinación de la atención en los CTJT e convocados y liderados por la entidad territorial.

Implementación

Es la activación del apoyo subsidiario a solicitudes de AHI por parte de las entidades territoriales. Una vez identificado el compromiso, se requiere los listados censales que definen las comunidades, hogares y personas afectadas para poder determinar componentes, tipos de kit requeridos y cantidades por entregar. Entre otros requisitos, sumado a las cartas de solicitud del apoyo por superar su capacidad de respuesta firmada por autoridad competente.

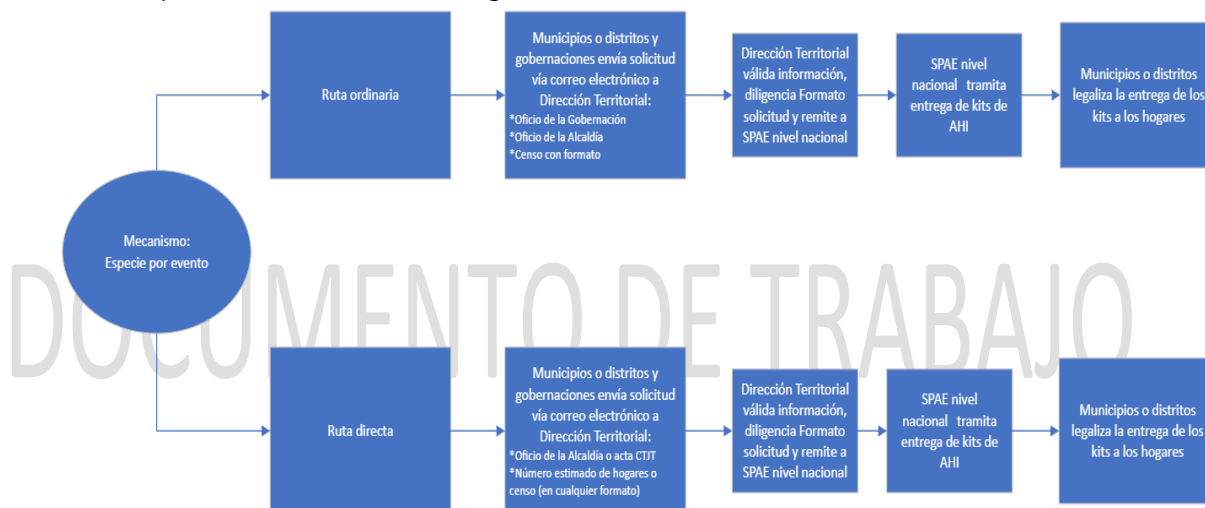
2.1. **Implementación apoyo subsidiario para eventos individuales**

Oferta que va de enero/hasta agotar recursos



2.2. Implementación del apoyo subsidiario para eventos masivos

Oferta que va de enero/hasta agotar recursos



3. Seguimiento

Seguimiento cualitativo: Es la revisión a la estrategia de corresponsabilidad con entidades territoriales, se compone del:

- Seguimiento cualitativo a la corresponsabilidad en las mesas de trabajo entre Gobernación, Unidad, Ministerio Público.
- Revisión a las acciones de mejora implementadas o identificadas para la superación de los obstáculos en la entrega de la AHI para la garantía del mínimo vital.
- Seguimiento a las declaraciones en el RUV que aplican a AHI.
- Seguimiento a lo ejecutado por la nación, departamento y municipios.
- Seguimiento a los apoyos complementarios de cooperantes si aplica.
- Acuerdo para el seguimiento al funcionamiento de la estrategia de corresponsabilidad con Ministerio Público (PGN).

Seguimiento financiero: Es el comparativo entre porcentajes de ejecución y presupuesto indicativo para emisión de alertas municipales y departamentales en relación con esfuerzos presupuestales para la atención.

Revisión de reportes

- ✓ FUT
- ✓ SIGO-PAT
- ✓ Ejecuciones presupuestales a partir de CDP y RP

Seguimiento a compromisos: Son las encuestas a municipios y distritos para verificar esfuerzo presupuestal con relación a las capacidades administrativas y financieras.

Puntos clave de la corresponsabilidad con Entidades Territoriales:

En el Plan de Atención Territorial PAT las entidades territoriales deben identificar y planear medidas relacionadas con la oferta para cumplir con las medidas de atención o ayuda humanitaria inmediata para la garantía del derecho al mínimo vital.

Las entidades territoriales EETT deben hacer un esfuerzo presupuestal correspondiente a las situaciones humanitarias que debe asumir como receptor de población víctima de hechos recientes y sus capacidades administrativas y financieras como lo sugiere la Directiva 022 de 2022 emitida por la PGN.

La voluntad política de las entidades territoriales EETT en la gestión administrativa y operativa que requiere el trámite, implementación y mejoras al funcionamiento de la estrategia de corresponsabilidad para la atención humanitaria, debe ser concreta, coordinada y estar plasmada en los Planes de contingencia vigentes.

Contar con enlaces técnicos, operativos y con poder de decisión en las entidades territoriales para liderar la atención humanitaria e implementar la corresponsabilidad para la garantía al mínimo vital.

ⁱ El principio de humanidad establece un mínimo de derechos humanos que deben protegerse sobre toda persona, esto es el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral y el derecho a un juicio justo. El art. 3 común a los cuatro convenios de Ginebra protege a las víctimas en situaciones de conflicto armado interno y a los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y a las personas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa.