www.legismovil.com 001

D-11139
ok

Notario Sexto (E) de Medellín

Bogotá, once de noviembre de 2015.

Honorables magistrados
SALA PLENA
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 de la ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011.
Temas: Reconocimiento y derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo como consecuencia del conflicto armado.

ENÁN ENRIQUE ARRIETA BURGOS, identificado como aparece al pie de mi firma, abogado en ejercicio, en mi condición de ciudadano, me permito, a través del presente escrito, interponer **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, en los términos del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política y del Decreto 2067 de 1991, en contra del artículo 1 de la ley 387 de 1997 (*parcial*) y en contra del parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 (*parcial*), por violación del preámbulo y de los artículos 1, 2, 13, 29 y 93 de la Constitución Política de Colombia (en adelante, C.P) y, por mandato de este último, por violación del Bloque de Constitucionalidad cuyo contenido específico posteriormente delimitaré.

Fundamentaré la presente acción de inconstitucionalidad de acuerdo con el siguiente orden discursivo:

1. NORMAS DEMANDADAS. 2
1.1. ARTÍCULO 1 DE LA LEY 387 DE 1997 (PARCIAL). 2
1.2. ARTÍCULO 60 DE LA LEY 1448 DE 2011 (PARCIAL). 2

2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS. 3

3. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN. 4
3.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA FORMULACIÓN DE LA DEMANDA. 4
3.1.1. Demanda de inconstitucionalidad de exequibilidad condicionada. 4
3.1.2. Demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. 5
3.2. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y NORMATIVOS. 5
3.2.1. Omisión deliberada. La inclusión de los desplazados externos en el trámite legislativo del Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado y 107 de 2010 Cámara (posterior Ley 1448 de 2011). 6
3.2.2. Las "víctimas en el exterior" de la Ley 1448 de 2011. 6
3.2.3. Implementación de la Ley 1448 de 2011 frente a las "víctimas en el exterior". 7
3.2.4. Las contradicciones normativas de la Ley 1565 de 2012 y el insuficiente "retorno solidario". 9
3.2.5. La Sentencia T-832 de 2014. 9
3.3. SÍNTESIS DEL PLANTEAMIENTO JURÍDICO. 10

4. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA (OBJETO DEL DISENSO). 12
4.1. CARGO PRIMERO. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA POR AUSENCIA DE RECURSO EFECTIVO Y VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA REPARACIÓN INTEGRAL Y AL RETORNO Y RESTITUCIÓN DE LAS VIVIENDAS, TIERRAS Y EL PATRIMONIO DE LOS DESPLAZADOS EXTERNOS. 12
4.1.1. Violación por omisión del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso: artículo 2 del PIDCyP, artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 29 C.N.). 12
4.1.2. Violación por omisión del derecho a la reparación integral. 15
4.1.3. Violación por omisión del derecho al retorno, a la restitución de las viviendas, tierras y patrimonio de los refugiados (Principios *Pinheiro*). 17
4.2. CARGO SEGUNDO. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA POR TRATO DISCRIMINATORIO. 19
4.2.1. Violación por omisión del derecho a la igualdad (artículo 13, C.N.): mandato de trato paritario y mandato de trato diferencial. 20

www.legismovil.com 002

4.2.2. Violación por omisión del derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en condiciones no discriminatorias (*Principios Pinheiro*) 21
5. SOLICITUDES 23
6. PROCEDENCIA, ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA Y TRÁMITE. 24
7. NOTIFICACIONES 24

***

1. NORMAS DEMANDADAS.

Los apartes dc las normas que a mi juicio vulneran la Constitución Política dc Colombia se encuentran *subrayados y resaltados* en negrilla dentro dc la trascripción literal de los artículos 1 de la Ley 387 dc 1997 y 60 dc la Ley 1448 de 2011, por lo que se trata, pues, de una **DEMANDA PARCIAL** en contra de dichas disposiciones.

1.1. ARTÍCULO 1 DE LA LEY 387 DE 1997 (PARCIAL).

"LEY 387 DE 1997
(julio 18)
por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

"ARTÍCULO 1. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que 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 de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".*

1.2. ARTÍCULO 60 DE LA LEY 1448 DE 2011 (PARCIAL).

"LEY 1448 DE 2011
(junio 10)
D.O. 48.096, junio 10 de 2011
LEY DE VICTIMAS
por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"

"ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglomenten.

(...)

www.legismovil.com 003

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que 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 de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley".*

ACLARACIÓN:

No se demandan otras disposiciones de las leyes citadas, tales como aquellas que regulan el derecho al retorno (artículo 66 de la Ley 1448 de 2011) y a la restitución (artículo 72, Ibíd.), en tanto que las interpretaciones inconstitucionales a que ellas conducen se encuentran íntimamente ligadas al límite territorial establecido por los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011.

Por esta razón, atendiendo al principio de conservación del derecho (Sentencia C-066 de 2013, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva), he optado por no demandar la totalidad de la Ley 387 de 1997 y las normas referidas a la población desplazada en la Ley 1448 de 2011 (artículos 60 a 68, 72, entre otros), y sólo enfocar la presente acción de inconstitucionalidad en contra de las expresiones "dentro del territorio nacional" consagradas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; bajo el entendido de que las expresiones acusadas constituyen la base de un defecto constitucional que puede ser subsanado con una interpretación garantista (exequibilidad condicionada) de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas de desplazamiento forzado externo, esto es, a través del reconocimiento por vía de una sentencia de constitucionalidad de medidas de asistencia, atención y reparación que respondan a las especificidades de la migración forzada internacional que se da a consecuencia del conflicto armado.

No obstante, si la honorable Corte considera necesario incluir a las víctimas de desplazamiento forzado externo en todas y cada una de las disposiciones que regulan los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno, ruego del Máximo Tribunal Constitucional el control oficioso que estime acertado.

2. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS.

Los apartes subrayados y resaltados en negrilla de los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 violan lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 13 y 29 de la Constitución Política, referentes al derecho a la igualdad y al debido proceso como valores fundamentales de un Estado Social de Derecho.

Asimismo, las disposiciones censuradas violan el artículo 93 del Texto Supremo que, por medio de la figura del Bloque de Constitucionalidad, integró normas internacionales que establecen instrumentos y mecanismos de protección de los migrantes forzados internacionales, esto es, de los desplazados externos en estatus de refugio, asilo o aquellos que lo solicitan. En especial, las normas acusadas violan lo dispuesto en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCyP), 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, todos

www.legismovil.com 004

ellos relacionados con el derecho a un recurso efectivo y a la reparación integral a cargo del Estado ante graves violaciones a los derechos humanos.

En adición, las normas acusadas atentan en contra de lo dispuesto en los *Principios Pinheiro* (principios 2.1, 2.2, 12.3, 13.4, 18.1, 19.1 y 19.2) sobre el derecho al retorno y a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de las personas refugiadas, los cuales deben ser consagrados en términos no discriminatorios.

De forma consecuencial, las disposiciones en cuestión desconocen los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales que, a nivel internacional, se han sentado por vía de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Comité Ejecutivo del ACNUR, relatores especiales, informes y declaraciones aprobadas en el seno de la Asamblea General de la ONU, todos ellos, espacios, órganos y mecanismos encargados de la interpretación y aplicación de los citados instrumentos internacionales de derechos humanos.

3. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Antes de plantear de manera clara los cargos de la demanda, a continuación se realizarán algunas consideraciones preliminares sobre la formulación de la demanda (3.1.), se indicarán los principales antecedentes fácticos y normativos que guían su cabal comprensión (3.2.) y luego se hará una (3.3.) síntesis del planteamiento jurídico que finalmente será desarrollado en el acápite de fundamentos y cargos de la demanda (4.).

3.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA FORMULACIÓN DE LA DEMANDA.

Conviene plantear dos consideraciones preliminares con la intención de aclarar algunos asuntos de técnica constitucional relacionados con la formulación de los cargos.

3.1.1. Demanda de inconstitucionalidad de exequibilidad condicionada.

En este sentido, vale la pena aclarar que el cargo fundamental que se eleva en contra de la mayoría de las disposiciones acusadas es que las mismas admiten interpretaciones inconstitucionales, por lo cual las peticiones principales de esta demanda consisten en una solicitud de exequibilidad condicionada de las normas demandadas. Conviene, por tanto, hacer alusión en un primer momento a esta solicitud principal de declaración de exequibilidad condicionada, no sin antes advertir que también se esbozará una solicitud de inexequibilidad a manera de pretensión subsidiaria.

En una clara línea jurisprudencial que recientemente fue recogida en la Sentencia C-020 de 2015 (M.P. Dra. María Victoria Calle Correa), la Corte ha señalado que, en el caso de solicitudes de exequibilidad condicionada, una acción de este tipo no debe provocar un pronunciamiento inhibitorio si:

a) Existe un cargo apto de inconstitucionalidad.
b) Si además de la petición de exequibilidad condicionada, se plantea una solicitud de inexequibilidad.

www.legismovil.com 005

c) Si se plantea un problema abstracto de inconstitucionalidad que justifique mínimamente la decisión del actor de no pedir la inexequibilidad total o parcial de la norma.

Para el caso en concreto, como se verá, se formulan cargos que se expresan en términos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, de manera que, además de identificar las normas acusadas y las normas constitucionales presuntamente vulneradas, se elaborará una justificación de cada uno de los cargos formulados.

En todo caso, si la Corte decide no acoger la pretensión principal de exequibilidad condicionada, solicitaré adoptar, a manera de pretensión subsidiaria, la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones demandadas. Finalmente, a mi modo de ver, existe un problema abstracto de inconstitucionalidad que tiene que ver con el reconocimiento y los derechos de los desplazados externos.

3.1.2. Demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa.

Asimismo, es necesario realizar una breve aclaración en lo que atañe a la omisión legislativa relativa, toda vez que se solicitará de la Corte una declaratoria en tal sentido. Así pues, como bien lo ha señalado el Máximo Tribunal en una consolidada línea jurisprudencial, se configura una omisión legislativa relativa:

> ... cuando el legislador "al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella, y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución (Sentencia C-351/13, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) (subrayado extratexto).

Para el caso que nos ocupa, considero que las normas acusadas adoptan un precepto que corresponde a una obligación constitucional, como lo es establecer criterios de reconocimiento y acceso a los derechos de las víctimas del conflicto, excluyendo a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás, esto es, concediendo a las víctimas de DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO el reconocimiento y el acceso a derechos que NO se consagra en clave igualitaria frente a las víctimas de DESPLAZAMIENTO FORZADO EXTERNO.

3.2. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y NORMATIVOS.

Aun cuando por técnica constitucional no sea del todo preciso considerar elementos fácticos que, por ser tales, se encuentran al margen de la discusión normativa, me parece importante mencionar, para una cabal comprensión del problema jurídico planteado en la presente demanda, los siguientes temas: (i.) antecedentes del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011; (ii.) la regulación de la Ley 1448 de 2011 frente a "víctimas en el exterior"; (iii.) la implementación que se le ha dado a esta regulación; (iv.) lo dispuesto en la Ley 1565 de 2012;

www.legismovil.com 006

y (v.) la Sentencia T-832 de 2014 de la honorable Corte Constitucional, en donde se aborda un problema semejante al aquí tratado.

No es este un asunto de poco interés normativo ya que, según datos del ACNUR, **396.700** compatriotas se han visto forzados a migrar al exterior y han adquirido el estatus de refugiados o asilados, muchos de ellos como consecuencia del conflicto armado interno (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014, p. 29)[1].

3.2.1. Omisión deliberada. La inclusión de los desplazados externos en el trámite legislativo del Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado y 107 de 2010 Cámara (posterior Ley 1448 de 2011).

La Gaceta del Congreso 247/2011[2] revela que, en la ponencia para el segundo debate en el Senado de la República del Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado y 107 de 2010 Cámara, que se terminó convirtiendo en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, se incluían como víctimas de desplazamiento forzado a aquellas personas que migrasen hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado. El artículo 60 del proyecto de Ley consagraba:

> Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a ***migrar dentro y FUERA del territorio nacional,*** abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, violencia generalizada o violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario (mayúsculas, subrayas, negrillas y cursivas extratexto).

Sin embargo, el texto final del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 **EXCLUYÓ** de la definición de desplazado a aquellas personas que se vieron forzadas a migrar "fuera" del territorio nacional. De aquí se infiere, fácilmente, que la **OMISIÓN** objeto de censura a través de la presente acción constitucional fue **DELIBERADA** por parte del legislador y comporta, como veremos, un menoscabo de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado externo.

3.2.2. Las "víctimas en el exterior" de la Ley 1448 de 2011.

En la legislación nacional, pocas son las referencias normativas que encontramos con relación a las denominadas "víctimas en el exterior". Escuetamente, el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011 establece el deber del Estado de informar y orientar en sus derechos a las víctimas que se encuentren por fuera del país. En desarrollo de lo anterior, el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011, consagra la posibilidad para que las víctimas domiciliadas en el exterior puedan solicitar su reconocimiento a través de un procedimiento de declaración susceptible de llevarse a cabo en embajadas y consulados (Artículo 27).

---

[1] *Cf.* United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2014). UNHCR Statistical Yearbook 2013 (13 ed.). Geneva: UNHCR. Disponible en: http://www.unhcr.org/54cf99b69.html

[2] *Cf.* Gaceta del Congreso 247/2011. Disponible en: http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/Gacetas/2011/GC0247de2011.pdf

www.legismovil.com 007

En el rango legal, son éstas, y no muchas más, las referencias que se encuentran con relación a las "víctimas en el exterior". Sin embargo, más allá de los aspectos operativos como donde se solicita el reconocimiento estatal o el deber a cargo del Estado de publicitar la Ley, para efectos concretos, las personas que pretendan acceder a los derechos consagrados a favor de las víctimas del conflicto armado deben ser reconocidas en razón de un hecho victimizante, algunos de los cuales entran a ser definidos por el marco normativo referido específicamente a víctimas del conflicto, mientras que otros se asocian a tipificaciones consagradas en la legislación penal.

No obstante, para efectos operativos, el *Formato Único de Declaración de hechos victimizantes (FUD)* no incluye un hecho victimizante susceptible de ser declarado que responda a las características del desplazamiento forzado externo[3]. *¿Cómo reconoce el Estado colombiano a estas víctimas si los instrumentos de acceso al RUV no contemplan ni si quiera una categoría especial de reconocimiento de la migración forzada internacional?*

Concluyamos: **ninguna tipología de hecho victimizante recoge, en estricto sentido y en función de sus propias características diferenciales, la migración forzada internacional. A tal punto es ello cierto que, en la lista del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, no se incluye como un hecho victimizante susceptible de ser reparado la categoría de desplazamiento forzado externo[4].**

3.2.3. Implementación de la Ley 1448 de 2011 frente a las "víctimas en el exterior".

Desde el punto de vista de su implementación, que no desde la perspectiva estrictamente normativa, es cierto que "el Estado colombiano reconoce que miles de personas se han visto obligadas a salir del país por razones vinculadas directamente con el conflicto armado interno colombiano" (*Orientaciones generales sobre atención, asistencia y reparación para colombianos víctimas en el exterior en el marco de la ley 1448 de 2011*, Gobierno de Colombia, 2014, p. 1)[5]. Con el ánimo de atender este drama humanitario, se contemplan medidas de reparación para aquellas víctimas del conflicto armado residentes en un país extranjero y, además, se prevé la aplicación de medidas de asistencia y atención para aquellas víctimas que deseen regresar al país (Gobierno de Colombia, 2014.). Incluso, y aunque parezca una contradicción en sus términos, el Estado colombiano apoya procesos de retorno y reubicación de aquellas personas respecto de las cuales el "desplazamiento es el causante de su salida del país" (Gobierno de Colombia, 2014, p. 19).

Estas interpretaciones que han acompañado la implementación de la Ley 1448 de 2011 no se encuentran normativamente consagradas, pues es claro que tanto la Ley 1448 de 2011 como la Ley 387 de 1997 restringen el concepto de desplazado a aquellas personas que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida, de suerte tal que, por citar un ejemplo, el derecho al retorno y a la reubicación, en voz del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, es un derecho exclusivo de las víctimas de desplazamiento forzado interno. Lo mismo ocurre, a nivel

---

[3] La tabla de solicitud de inscripción al Registro Único de Víctimas, guía del FUD, puede verse en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/guiatramitesservicios/tabla_Inscripcion_RUV.pdf

[4] Véase el análisis de la profesora Ángela Iranzo Dosdad en: "Los 'exiliados' de la Ley 1448: las víctimas en el exterior". Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/justicia/analisis-cci-uniandes-los-colombianos-victimas-en-el-exterior/15152319

[5] Esta guía instructiva puede consultarse en: http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/guia_orientacionesgeneralesvictimasexterior.pdf

www.legismovil.com 008

global. con el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado para que el Estado establezca medidas de todo tipo que permitan el cese de su condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta (artículo 67, Ley 1448 de 2011).

Notario Sexto (E) de Medellín

Sin embargo, ésta no ha sido siempre ni de manera uniforme la interpretación que el Gobierno colombiano, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le ha dado a estos preceptos normativos. Recordemos que en la Sentencia T-832 de 2014 (M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), se resolvió el caso de una persona a quien el Estado colombiano le había negado su condición de víctima del conflicto armado por haber migrado hacia Venezuela, esto es, por haber cruzado una frontera internacional.

Por esta razón, se hace indispensable contar con una interpretación autorizada, por vía de una sentencia de constitucionalidad, que dé claridades sobre los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo. Es esto, justamente, lo que se pretende con la presente acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, en cuanto a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y las víctimas en el exterior, en noviembre de 2014 se realizó en el Congreso de la República la Audiencia Publica intitulada "Los *colombianos en el exterior y su papel en el proceso de paz*"[6], que denunció las BARRERAS DE ACCESO que persisten en materia de reconocimiento de las víctimas residentes en el exterior, al punto que, de cientos de miles de víctimas del conflicto residentes en el exterior, para la fecha de la audiencia, se habían recibido menos de 1.000 solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas, la mayoría de las cuales son por el hecho victimizante de "desplazamiento forzado" (¿externo?).

Francamente, el balance que presentó el Gobierno Nacional en la Audiencia de noviembre de 2014 es vergonzoso, pues, en los tres años que llevaba de vigencia la Ley 1448 de 2011 –y parece que todavía- el Ejecutivo sólo podía reportar "mesas de trabajo" en "conversaciones" para realizar "el esfuerzo de pensar" las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas en el exterior. Todo ello se concretó en una guía o instructivo que carece de fuerza normativa y en múltiples quejas por carencias presupuestales de la Cancillería y la Unidad de Víctimas para afrontar el "reto" de la atención a las víctimas en el exterior. Dentro de las "mesas de trabajo" se había conversado acerca de la posibilidad de expedir decretos que reglamentasen esta materia, decretos que, al sol de hoy, brillan por su ausencia. Esto demuestra la falta de voluntad política del Gobierno nacional y la omisión deliberada del Legislador en reconocer a las víctimas de migración forzada externa y materializar sus derechos.

Las falencias son tan preocupantes y protuberantes que la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, luego de admitir fallas sistemáticas en el registro, decidió, a través de la *Circular 008 del 19 de mayo de 2015*[7], modificar el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 *(¿cómo una circular modifica una Ley de la República?)* y AMPLIAR hasta el 10 de junio de

[6] La Audiencia, convocada por la representante a la Cámara por los colombianos en el exterior, Dra. Ana Paola Agudelo, puede verse en: https://www.youtube.com/watch?v=gn4FjUGldgQ

[7] La Circular que modifica el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 puede consultarse en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Normatividad/CIRCULAR_00008_DE_19_DE_MAYO_2015.pdf

www.legismovil.com 009

2017 el plazo para que las víctimas domiciliadas en el exterior puedan declarar los hechos victimizantes ocurridos con anterioridad al 1! junio de 2011.

3.2.4. Las contradicciones normativas de la Ley 1565 de 2012 y el insuficiente "retorno solidario".

A su turno, la Ley 1565 de 2012, "*por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivas para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero*", creó, a través de su artículo 3, el llamado "retorno solidario", que es aquel que "realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno", independiente de que haya sido migrante forzado internacional o no.

Nn obstante, la norma en comento no es clara en determinar si el retorno aplica para los colombianos que migraron hacia el extranjero como consecuencia directa del conflicto armado interno o para aquellas personas que, habiendo sido previamente víctimas del conflicto armado, migraron voluntariamente y con posterioridad al hecho victimizante con destino a un país extranjero. Esto refuerza el argumento de que se hace necesario contar con una interpretación que, por vía de la autoridad constitucional, ofrezca con certeza un conocimiento acerca de los derechos de los migrantes forzados a nivel internacional como consecuencia del conflicto armado.

Más aún, la Ley 1565 establece medidas migratorias y tributarias que de ningún modo abarcan ni responden en su integralidad a los derechos de los desplazados externos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. De esta suerte, no regulan mecanismos de asistencia, atención y reparación en función de este hecho victimizante que debe ser diferencialmente reconocido por el Estado colombiano. Pensar que la Ley 1565, norma eminentemente migratoria y tributaria es suficiente, sería igual que ignorar, de paso, los derechos de las cientos de miles de familias que han migrado hacia otro país a raíz del conflicto armado interno.

A nuestro juicio, resulta cuando menos contradictorio que, por un lado, las leyes 387 y 1448 no reconozcan, deliberadamente, la condición de desplazado a aquellas personas que han cruzado una frontera nacional y que, al margen de lo anterior, los documentos institucionales que desarrollan la aplicación de estas leyes y la Ley 1565 afirmen la existencia de medidas de atención, asistencia y reparación, e incluso de retorno, para aquellas víctimas de desplazamiento forzado (¿externo?) que hayan migrado hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado interno.

Superar una lectura contradictoria y restrictiva de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo es, realmente, una necesidad urgente, siendo éste el objetivo que se busca con la presente acción constitucional.

3.2.5. La Sentencia T-832 de 2014.

La Corte Constitucional, en sentencia T-832 de 2014, consideró, frente al caso de un migrante irregular que se había desplazado hacia Venezuela como consecuencia del conflicto armado, lo siguiente:

www.legismovil.com 010

> Para la Sala es claro que *la situación del accionante no se ajusta al concepto de desplazamiento forzado*, no obstante, los motivos por los cuales debió huir de su lugar de residencia a otro país si lo convierten en víctima, toda vez que manifestó haber recibido amenazas de muerte por parte de grupos armados al margen de la ley en razón de su orientación sexual (Corte Constitucional, Sentencia T-838 de 2014. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

En resumen, la Corte Constitucional juzgó que, para el caso concreto, esta persona debía ser reconocida como víctima del conflicto armado en razón de un hecho victimizante diferente del desplazamiento forzado, como quiera que, por definición, el desplazado es aquel que se ve obligado a migrar "dentro de las fronteras de la propia nación" (Ibíd.).

Pues bien, aun cuando el razonamiento de la honorable Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es impecable de conformidad con el derecho interno y lo establecido a nivel internacional (*Principios Deng*), considero necesario que, por vía de una sentencia de constitucionalidad, se impartan claridades específicas en lo que atañe a las medidas de asistencia, atención y reparación a las que tendrían derecho las víctimas de desplazamiento forzado externo, máxime si se tiene en cuenta que las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 nada dicen al respecto y limitan muchos de estos derechos a las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Para el caso concreto que fue resuelto mediante la Sentencia T-832 de 2014, se concluye que la persona que se ve obligada a migrar hacia otro país como consecuencia del conflicto armado debe ser reconocida como víctima directa de amenazas o como víctima indirecta de otros hechos (homicidio, desaparición forzada, por ejemplo). El problema, sin embargo, en términos prácticos, es que las medidas destinadas para la atención, asistencia y reparación de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado son mucho más limitadas y no incluyen, por ejemplo, el restablecimiento de derechos por vía del retorno o la reubicación del migrante forzado internacional, la restitución de sus tierras, entre otras prerrogativas derecho que son exclusivas de las víctimas de desplazamiento forzado interno (Artículo 66, Ley 1448 de 2011).

Evitar que se establezca una jerarquía entre hechos victimizantes es de suma importancia puesto que, como se sostendrá posteriormente, el hecho de que una persona cruce una frontera estatal, motivada por una infracción al DIH o una violación de sus derechos humanos, sólo es relevante para efectos de la protección internacional a que tiene derecho. Éste no puede ser un criterio de discriminación, menos aún, no puede servir como pretexto para el Estado que, por acción u omisión, falló en su deber de garantía y permitió la migración forzada de esta persona (PIDCYP, artículo 2).

3.3. SÍNTESIS DEL PLANTEAMIENTO JURÍDICO.

La presente demanda está compuesta por dos cargos que apuntan a cuestionar las expresiones "*dentro del territorio nacional*" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011. En ambos cargos se expresará la existencia de una OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, en la medida en que el legislador colombiano no estableció, como hecho victimizante para efectos de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997, el hecho de DESPLAZAMIENTO FORZADO EXTERNO, omitiendo definir medidas concretas y

diferenciadas de asistencia, atención y reparación para esta población, *con independencia que su el interés de estas personas sea regresar o no a Colombia.*

El primer cargo se edifica sobre la base de la violación de los derechos a un RECURSO EFECTIVO, al DEBIDO PROCESO, a la REPARACIÓN INTEGRAL y a la RESTITUCIÓN DE VIVIENDAS, TIERRAS y PATRIMONIO de los DESPLAZADOS EXTERNOS como consecuencia del conflicto armado (refugiados, asilados y migrantes irregulares), de suerte tal que plantea la existencia de una OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, de modo que se afirmará que las normas acusadas desconocen los principios de asistencia, atención y reparación integral, al no prever recursos efectivos para el reconocimiento y la satisfacción de los derechos de quienes han sido víctimas de desplazamiento forzado externo.

Sobre el trasfondo argumentativo del derecho a la IGUALDAD, el segundo cargo plantea la existencia de una OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA que produce un TRATO DISCRIMINATORIO en materia de reconocimiento, asistencia, atención y reparación a los DESPLAZADOS EXTERNOS (refugiados, asilados, solicitantes de asilo o migrantes irregulares) que se vieron obligados a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado colombiano. Se verá cómo la limitación territorial impuesta por las normas acusadas excluye a los desplazados externos del acceso al GOCE EFECTIVO DE SUS DERECHOS, entre ellos, los derechos al retorno y a la reubicación (artículo 66 de la Ley 1448 de 2011; artículos 71 – 78 del Decreto 4800 de 2011), reunificación familiar (Ibíd.), ayudas humanitarias más amplias (artículo 62, Ibíd.), restitución de tierras (artículo 72, Ibíd.), vivienda para personas desplazadas (artículo 12, Ley 1537 de 2012), entre otros, TODOS los cuales se encuentra LIMITADOS a la población víctima de desplazamiento forzado interno.

Por todo lo anterior, se deprecará de la honorable Corte, como pretensión principal, la exequibilidad condicionada de las normas acusadas, *bajo el entendido de que el reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado externo y la garantías de sus derechos deben darse en términos igualitarios con el reconocimiento y el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado interno.* De forma subsidiaria a lo anterior, solicitaré la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones "dentro del territorio nacional" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011.

En síntesis, la omisión deliberada del Legislador y la falta de voluntad política del Ejecutivo frente al reconocimiento y a la materialización de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas de desplazamiento forzado externo son falencias que la honorable Corte tiene la oportunidad de subsanar a través de una sentencia ejemplar y ejemplarizante.

Por último, quisiera destacar que la materialización de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo no se encuentra condicionada por el efectivo retorno de estas personas, de suerte que el acceso a un recurso efectivo, la reparación integral y la restitución de viviendas, tierras y patrimonios son derechos que el Estado colombiano debe garantizar con independencia de que los migrantes regresen o no al territorio nacional.

www.legismovil.com 011

www.legismovil.com 012

4. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA (OBJETO DEL DISENSO)

A continuación desarrollaré en detalle los dos cargos que, como se anunció, constituyen el objeto del disenso constitucional.

4.1. CARGO PRIMERO. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA POR AUSENCIA DE RECURSO EFECTIVO Y VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA REPARACIÓN INTEGRAL Y AL RETORNO Y RESTITUCIÓN DE LAS VIVIENDAS, TIERRAS Y EL PATRIMONIO DE LOS DESPLAZADOS EXTERNOS.

El presente cargo se dirige en contra de las expresiones "dentro del territorio nacional" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 y, para efectos analíticos, puede desglosarse en los derechos que se consideran vulnerados por las normas acusadas.

4.1.1. Violación por omisión del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso: artículo 2 del PIDCyP, artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 29 C.N.).

Comencemos por despejar cualquier duda que exista sobre el deber del Estado colombiano de garantizar los derechos humanos, *universales*, incluso de aquellos desplazados externos que ya no se encuentran en su territorio. Si esto no fuera así, bastaría entonces con que un Estado viole derechos y expulse a las víctimas de su territorio. Por eso, tal y como afirma David James Cantor en un informe rendido para el ACNUR:

> la obligación de proveer un remedio eficaz proviene de la violación a los derechos humanos; siempre que ésta suceda dentro de la jurisdicción del Estado, existe la obligación de proveer un remedio eficaz. No hay nada que sugiera que dicho requisito desaparece o se suspende si la víctima sale de la jurisdicción del Estado (Cantor, 2011, p. 8)[8].

Este compromiso se contempla, universalmente, de acuerdo con el literal a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece:

> a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales (subrayas extratexto).

Aclarando que el derecho a un recurso efectivo no necesariamente se reduce a un recurso de carácter jurisdiccional, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Comunicación Nº 859/1999 en el caso *Vaca vs Colombia*, expresó:

---

[8] *Cf.* David James Cantor. Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia. ACNUR, 2011. Disponible en: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51751f1f4

www.legismovil.com 013

En virtud del apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar al Sr. Luis Asdrúbal Jiménez Vaca un recurso efectivo, que incluya una indemnización y de adoptar medidas adecuadas para proteger su seguridad personal y su vida de manera que sea posible su regreso al país (subrayas extratexto)[9].

Asimismo, el artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, ratificada por Colombia, establece que: "*En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia*". El Estado colombiano, en calidad de parte contratante, debe garantizar el acceso a un recurso efectivo, incluso con mayor fuerza, con respecto a sus propios refugiados, en tanto que estos tienen el derecho a emplear los recursos existentes en el Estado de origen.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Urrutia vs Guatemala*, refiriéndose al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra el derecho a un recurso efectivo, consideró que:

> no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos. Es decir, toda persona debe tener acceso a un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes que amparen sus derechos fundamentales. Dicha garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención (subrayas extratexto).

En especial, la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU 16 de diciembre de 2005, que consagra *Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2005)*, establece:

> VI. Tratamiento de las víctimas. 10. Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.
>
> VIII. Acceso a la justicia. 12. La víctima de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional. Otros recursos de que dispone la víctima son el acceso a órganos administrativos y de otra índole, así como a mecanismos, modalidades y procedimientos utilizados conforme al derecho interno. Las obligaciones resultantes del derecho internacional para asegurar el derecho al acceso a la justicia y a un

[9] El dictamen del Comité de Derechos Humanos puede verse en la Base de Datos en Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota: http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/859-1999.html

www.legismovil.com 014

procedimiento justo e imparcial deberán reflejarse en el derecho interno (subrayas extratexto)[10].

A nivel de derecho interno, como es sabido, el derecho a un recurso efectivo se materializa, claramente, en el derecho al debido proceso judicial y administrativo (artículo 29 C.N.).

Pues bien, todo lo anterior cobra relevancia en tanto que, a juicio del suscrito, el derecho a un recurso efectivo –íntimamente ligado con el derecho a la reparación–, implica, de cara a las víctimas de desplazamiento forzado externo, la existencia de mecanismos *administrativos* y judiciales que contemplen medidas de asistencia, atención y reparación. Fundamentalmente, para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado externo, al igual que con las víctimas de desplazamiento forzado interno, este recurso efectivo debe materializarse, entre otros, en un conjunto de medidas que reconozcan las consecuencias diferenciales del hecho victimizante.

Porque, hay que decirlo claramente, un RECURSO EFECTIVO apto para atender los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo debería contener, entre otras, medidas del siguiente orden, tal y como lo reconoce el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su 55° Período de Sesiones, en el informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, fechado en octubre de 2004 con el nombre "*Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados" (2004)*[11], entre otros:

- Literales a) y b): El derecho a la repatriación o retorno voluntario al país de origen.
- Literal k): El derecho a la nacionalidad.
- Literal l): El derecho a la identificación y reconocimiento de su estado civil conforme a las variaciones que se hayan dadn durante el refugio.
- Literal n): El derecho a la reunificación familiar.
- Literales d), e) y f): El derecho a ser protegidos frente a cualquier injerencia o afectación a su vida, honra y bienes.
- Literal o): El derecho a no ser discriminados, el cual comporta la necesidad de que se reconozca la educación y los títulos educativos nbtenidos en el exterior durante el refugio.
- Literal h): El derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.
- Literal p): El derecho a la participación.

Sin embargo, las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 limitan el acceso a la mayoría de estos derechos de acuerdo con la definición que hacen del desplazado, esto es, conforme a un criterio territorial que restringe el goce efectivo de los mismos sólo a aquellas personas que han migrado dentro de las fronteras nacionales. En la lógica de estas disposiciones normativas, las víctimas de desplazamiento forzado externo no tendrían ni siquiera derecho a solicitar el retorno a Colombia.

---

[10] Estos principios pueden consultarse en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx

[11] El documento puede verse en: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=540d55cf4

www.legismovil.com 015

Por manera que las normas acusadas han OMITIDO establecer recursos efectivos, de carácter *administrativo* y judicial, que efectivicen, desde un enfoque diferencial, los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo.

4.1.2. Violación por omisión del derecho a la reparación integral.

La honorable Corte ha dejado en claro, frente al derecho a la reparación integral, que éste "se apoya en el principio general del derecho según el cual el responsable de un daño o agravio debe repararlo o compensarlo" (Semencia C-180 de 2014, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos), de suerte tal que el Estado colombiano se encuentra internacionalmente obligado a establecer programas de reparación a favor de las víctimas del conflicto[12].

Entre otros, vale la pena traer a colación las siguientes disposiciones que integran, por vía del artículo 93 constitucional, el bloque de constitucionalidad que define el marco normativo en materia de reparación integral a las víctimas. Así pues, la Declaración sobre los *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, aprobada por Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/34 de noviembre de 1985 consagra a este respecto:

> 4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.
>
> 5. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles (...)
>
> 6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: (...)

---

[12] *Cf.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero. Reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C No. 44; Casn Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C No. 48; Caso Caracazo. Reparaciones. Sentencia de agosto 29 de 2002. Serie C No. 95; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101. Ver también Joinet, L. 1997. ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49vo periodo de sesiones. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios No. 33, 36; ONU. 2004. Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/2004/57/Anexo/Apéndice I, principios 16 a 25; Van Boven, T. 1993. ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45vo periodo de sesiones. Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8; Bassiouni, M.C. 2000. ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56vo periodo de sesiones. El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión. Doc. E/CN.4/ 2000/62; Orentlicher, D. 2004. ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. Estudio independiente, con inclusión de recmendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad. Doc. E/CN.4/ 2004/88.

www.legismovil.com 016

c) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas" (subrayado extratexto)[13]

Asimismo, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados en 2005 mediante la Resolución 60/147 aprobada de la Asamblea General de Naciones Unidades, parte reconociendo y afirmando:

> la importancia de abordar la cuestión del derecho a interponer recursos y obtener reparaciones de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario de manera sistemática y exhaustiva a nivel nacional e internacional.

El Principio II de esta Resolución concretiza el contenido de la obligación internacional con relación a:

> (...) los Estados se asegurarán, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales del modo siguiente:
>
> b) Adoptando procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia; [...]
>
> d) Disponiendo para las víctimas los recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados que se definen más abajo, incluida la reparación;

Quisiera, con lo anterior, hacer énfasis en la necesidad y en el deber del Estado colombiano de establecer programas administrativos de reparación a las víctimas, reconociendo la especificidad del hecho victimizante que los ha afectado. En particular, resultan indispensables mecanismos efectivos, rápidos, suficientes y adecuados, generalmente de carácter *administrativo*, en el marco de programas de reparación que reconozcan las particularidades del hecho victimizante de desplazamiento forzado externo, las cuales, al tenor de las normas acusadas, son sistemáticamente ignoradas.

De allí la importancia de que el legislador consagre procedimientos administrativos de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado externo en función del daño sufrido individualmente, y en particular de criterios como el tipo de crimen, la vulnerabilidad de la víctima, enfoques diferenciados, etc. A mi juicio, los procedimientos administrativos que se encuentran previstos para las víctimas de desplazamiento forzado interno, que incluyen, entre otros componentes, la indemnización de 17 SMLMV y el acceso a vivienda, podría ser un referente de aplicación por equivalente.

---

[13] Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx

www.legismovil.com 017

En últimas, según afirma el *Relator Especial de las Naciones Unidas para la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*, Dr. Pablo de Greiff (2014), "un enfoque sobre las reparaciones verdaderamente basado en los derechos humanos tendría a la violación de los derechos como único criterio pertinente para dar acceso a los beneficios"[14].

En conclusión, vale la pena traer a colación las palabras del Comité de Derechos Humanos sobre este punto: "si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo, [...] no se cumple" (Observación general 31)[15].

4.1.3. Violación por omisión del derecho al retorno, a la restitución de las viviendas, tierras y patrimonio de los refugiados (Principios *Pinheiro*).

Asumiendo las definiciones consagradas en los artículos 1 de la ley 387 de 1994 y 60 de la Ley 1448 de 2011, normas parcialmente demandadas, los artículos 66 de la Ley 1448 de 2011 y 71 a 78 del Decreto 4800 de 2011 establecen el derecho al retorno y a la reubicación como una medida de restablecimiento exclusiva de la población víctima de desplazamiento forzado interno. El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011 limitan, asimismo, el derecho a la restitución de tierras frente a aquellas víctimas de despojo o abandono forzado de tierras como consecuencia del desplazamiento forzado interno.

Pues bien, estas exclusiones evidentes y la ausencia de normas que regulen estos derechos frente a la población víctima de desplazamiento forzado externo, permiten sostener que el Estado colombiano incumple sus compromisos internacionales en esta materia.

Para evidenciar lo dicho, es de suma importancia traer a colación lo dispuesto en los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas* (*Principios Pinheiro*), cuyo contenido ha sido reconocido por la honorable Corte como parte integrante del Bloque de Constitucionalidad (Sentencia C-280 de 2013, M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla). Pues bien, estos Principios parten de considerar y reconocer:

> Considerando que millones de refugiados y de personas desplazadas en todo el mundo siguen viviendo en condiciones precarias e inciertas y que todos ellos tienen derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y de dignidad, a sus hogares y tierras de origen o a sus anteriores lugares de residencia habitual.
>
> [...] Con el convencimiento de que el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es esencial para la solución de conflictos, la consolidación de la paz en los períodos posteriores a los conflictos, el regreso seguro y sostenible y la consolidación del Estado de Derecho (subrayado extratexto).

[14] El Informe presentado en la Asamblea General de Naciones Unidas "Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" (A/69/518 §67) puede leerse en: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/70/PDF/N1456470.pdf?OpenElement

[15] La Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos puede consultarse en la Biblioteca de la Universidad de Minnesota sobre Derechos Humanos: http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom31.html

www.legismovil.com 018

Es por esta razón que el Bloque de Constitucionalidad, compuesto, principalmente en esta materia, por los *Principios Pinheiro*, exige del Estado colombiano el establecimiento de medidas legislativas, administrativas y judiciales que garanticen el retorno de los refugiados y la restitución de sus tierras, viviendas y patrimonios. De allí que no sea suficiente creer que el reconocimiento general de los desplazados externos se da, en términos generales, bajo el concepto operativo de víctimas, ya que de éste no se derivan medidas concretas a favor de los derechos de los desplazados externos, la mayoría de las cuales están restringidas, como insistentemente se ha dicho, para víctimas de desplazamiento forzado interno.

Los principios 2.1. y 2.2. *Pinheiro* afirman, con claridad, que:

> 2.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.
>
> 2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho.

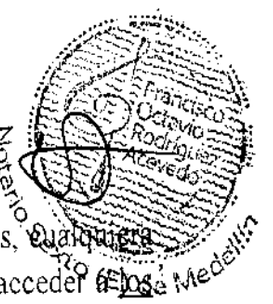
En términos más específicos, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su 55º Período de Sesiones, en el Informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, fechado en octubre de 2004 con el nombre "*Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados*", se:

> h) Reconoce que en principio todos los refugiados que regresan deben tener el derecho a que se les devuelva cualquier vivienda, tierra o propiedad de que se les hubiera privado en forma ilegal, discriminatoria o arbitraria antes de exilio o durante éste, o a recibir indemnización por ello (…)
>
> i) Destaca la conveniencia de que en cualquier marco de restitución y compensación se tenga en cuenta la situación de las refugiadas que regresan.
>
> j) Alienta a los países de origen a que proporcionen a los refugiados carentes de hogar que regresan, según proceda, acceso a tierras o a vivienda adecuada con arreglo a las normas locales (subrayas extratexto);

En esta misma línea, los principios 12.3 y 13.4 *Pinheiro* le dan contenido a este deber estatal frente a los refugiados (desplazados externos) y víctimas de desplazamiento forzado interno:

> 12.3. Los Estados deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para apoyar y facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

www.legismovil.com 019



13.4. Los Estados deben garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido (subrayas extratexto).

Asimismo, como bien sugiere el principio 18.1 *Pinheiro*, el deber del Estado de prever medidas legislativas, administrativas y judiciales que faciliten el retorno y la restitución de las tierras, vivienda y patrimonio de los refugiados, es un deber que hace parte esencial del Estado de Derecho (Preámbulo, artículos 1 y 2 C.N.):

18.1 Los Estados deben velar por que el derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio se reconozca como un componente esencial del Estado de Derecho. Los Estados deben garantizar el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio adoptando todas las medidas legislativas necesarias, incluida la aprobación, la modificación, la reforma o la revocación de las leyes, los reglamentos o las prácticas pertinentes. Los Estados deben establecer un marco jurídico para la protección del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio que sea **claro y coherente y, cuando proceda, que esté unificado en una sola ley** (subrayas extratexto).

Queda visto así cómo **NO** es suficiente afirmar, como lo ha hecho la Corte en oportunidades anteriores[16], que las víctimas de desplazamiento forzado externo deben ser reconocidas como víctimas operativas (en general) del conflicto armado interno, pues ello iría claramente en contravía de la exigencia internacional de establecer un marco jurídico **CLARO, COHERENTE y UNIFICADO**, que reconozca el derecho al retorno y a la restitución de las tierras, vivienda y patrimonio de los desplazados externos, en función de las particularidades propias de este hecho victimizante.

4.2. CARGO SEGUNDO. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA POR TRATO DISCRIMINATORIO.

El presente cargo se dirige en contra de las expresiones "dentro del territorio nacional" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 y, para efectos analíticos, puede resumirse en el tratamiento discriminatorio en el que incurren las normas acusadas, en tanto que éstas dan a pie a que se contemplen medidas de asistencia, atención y reparación que son exclusivas de las víctimas de desplazamiento forzado interno, con lo cual las víctimas de desplazamiento forzado externo quedan en un margen de desprotección de sus derechos fundamentales. Porque, incluso si se considera que, en general, las víctimas de desplazado forzado externo son víctimas para efectos operativos de la Ley 1448 de 2011, es claro que derechos específicos, como el retorno y la reubicación, les serían negados como quiera que estos se restringen a víctimas de desplazamiento forzado interno.

[16] *Cf.* Sentencia T-832 de 2014, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Como hemos dicho, aun cuando el argumento de la Corte Constitucional en esta sentencia es impecable, se hace necesario un pronunciamiento por parte de la Sala Plena, en sede de un proceso de control de constitucionalidad, que especifique, además, las medidas de asistencia, atención y reparación a que tendrían derechos las víctimas de desplazamiento forzado externo, dadas las omisiones legislativas aquí censuradas.

www.legismovil.com 020

En el fondo, aun en el evento en que se juzgue que no debe prosperar el cargo primero, esto es, que se estime que la ausencia de un recurso efectivo que permita la materialización de los derechos a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas no se traduce en una violación por omisión de la Constitución, es preciso considerar, adicionalmente, que se configura un tratamiento discriminatorio, como quiera que el marco normativo definido por las leyes 387 de 1994 y 1448 de 2011 "excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás" (Sentencia C-351/13, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), para el caso, excluye a los desplazados externos del acceso a medidas de asistencia, atención y reparación –en especial el retorno y la reubicación– que se conceden a los desplazados internos.

4.2.1. Violación por omisión del derecho a la igualdad (artículo 13 C.N.): mandato de trato paritarin y mandato de trato diferencial.

Con suma experticia, la honorable Corte ha delimitado el contenido especifico del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política:

> Del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables (Sentencia C-250 de 2012, M.P. Dr. Humberto Sierra Porto) (subrayado extratexto).

Pues bien, cabría preguntarse: *¿entre las víctimas de desplazamiento forzado interno y las víctimas de desplazamiento forzado externo se presentan más similitudes o más diferencias*? La respuesta, que debe ser contundente, nos permite sostener que los desplazados internos y los desplazados externos comparten más similitudes que diferencias, de modo que su tratamiento, para efectos normativos, debe darse en términos igualitarios o equivalentes. No en vano distintos instrumentos internacionales, incluyendo aquellos que delimitan el mandato del ACNUR, refieren derechos similares tanto para víctimas de desplazamiento forzado interno como para víctimas en condición de refugio o asilo.

Así, no puede perderse de vista que el desplazamiento forzado interno, el refugio, el asilo y los movimientos migratorios no regularizados que ocurren como consecuencia del conflicto armado comparten, en esencia, una misma base fáctica que les da origen. Lo coyuntural y por ende accesorio es si se cruza o no una frontera estatal, pero las afectaciones a nivel familiar, social, económico y cultural atienden a un patrón de similitud.

www.legismovil.com 021

De hecho, cruzar una frontera internacionalmente reconocida sólo es relevante para efectos de obtener un estatus de protección internacional en un país extranjero. Afirmar lo contrario sería tanto como reconocer que para un Estado es más conveniente que sus nacionales migren del territorio nacional para así no verse obligado a garantizar sus derechos y atender las justas demandas de reparación.

De lo anterior se puede concluir que entre víctimas de desplazamiento forzado interno y víctimas de desplazamiento forzado externo debe existir "un mandato de trato paritario" a cargo del Estado en lo que respeta a medidas de asistencia, atención y reparación, puesto que, parafraseando a la Corte, estamos en presencia de destinatarios cuyas situaciones presentan similitudes y diferencias, siendo las similitudes más relevantes que las diferencias.

Más aún, si se considera que las afectaciones de los desplazados externos son muy distintas a las de los desplazados internos, tendríamos que reconocer que son más graves aquellas que se materializan en la migración forzada de compatriotas hacia el exterior y que, pese a ello, en la lógica omisiva de las normas acusadas, merecerían del Estado una asistencia, atención y reparación mucho más limitada que aquella que se ofrece a desplazados internos, esto es, merecerían una respuesta bajo un concepto operativo y general de "víctimas del conflicto armado", que no incluiría, entre otros, reparaciones en un monto de 17 SMLMV (artículo 149 del Decreto 4800 de 2011), la atención humanitaria cuantas veces sea necesario mientras persisten las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta (frente a las víctimas en general las ayudas humanitarias son limitadas en número, artículo 67 de la Ley 1448 de 2011), ni el derecho al retorno (artículo 66 de la Ley 1448), por sólo citar algunos ejemplos.

Cabe destacar que, si esto fuese así, es decir, si se sostiene que la situación de los migrantes internacionales es esencialmente distinta a la situación de los migrantes internos, de todas formas se vería conculcado el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado externo, toda vez que las normas acusadas no se corresponden con un trato diferenciado y especial a favor de aquellas personas que migraron hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado. Nuevamente, parafraseando a la Corte, la deliberada omisión que cometen las normas acusadas desconoce el deber de establecer mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables, como lo son las víctimas de desplazamiento forzado externo.

4.2.2. Violación por omisión del derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en condiciones no discriminatorias (*Principios Pinheiro*).

Los *Principios Pinheiro* no sólo consagran el derecho de los refugiados al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio, sino que, asimismo, establecen como imperativo que las medidas legislativas, administrativas y judiciales que los desarrollan a nivel interno deben respetar un tratamiento igualitario y, por ende, no discriminatorio, entre víctimas de desplazamiento forzado interno y refugiados.

Así, los principios 10.1 y 12.1. versan:

> 10.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad.

www.legismovil.com 022

> 12.1. Los Estados deben establecer procedimientos, instituciones y mecanismos que de una manera equitativa, oportuna, independiente, transparente y no discriminatoria, y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los casos en que estas cuestiones se puedan abordar de forma eficaz con los procedimientos, las instituciones y los mecanismos existentes, se deben proporcionar los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para facilitar la restitución de forma justa y oportuna (subrayado extratexo).

Se desprende de lo anterior que el tratamiento de los Estados frente a refugiados y desplazados internos debe darse en términos paritarios. Prever mecanismos de regreso voluntario a favor de víctimas de desplazamiento forzado interno, y omitir hacerlo frente a víctimas de desplazamiento forzado externo en condición de refugio, desconoce el mandato a cargo del Estado de garantizar el regreso de estas personas en condiciones de seguridad y dignidad.

Así, por ejemplo, el artículo 66 de la ley 1448 de 2011, tributario con la definición de desplazado consagrada en el artículo 60 de este mismo cuerpo normativo, establece:

> Artículo 66. Retornos y reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento (subrayado extratexto).

En esta misma línea, el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 limita las medidas de restitución a los abandonos y despojos forzados con ocasión del desplazamiento forzado interno, excluyendo, como lo ordenan los *Principios Pinheiro*, las hipótesis de los desplazados externos:

> Artículo 72. Acciones de restitución de los despojados. El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente (subrayado extratexto).

Se sigue entonces que, sobre la base de las normas aquí acusadas, la Ley 1448 de 2011, en materia de retornos y restitución de tierras, establece un trato DISCRIMINATORIO con relación a los refugiados víctimas de desplazamiento forzado externo.

Si se establece un contraste entre las normas citadas y los Principios Pinheiro 19.1 y 19.2, se constata una violación de las disposiciones contenidas en estos últimos:

> 19.1. Los Estados no deben aprobar ni aplicar leyes que menoscaben el proceso de restitución, como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna otra razón.

www.legismovil.com 023

> 19.2. Los Estados deben adoptar de inmediato medidas para revocar las leyes injustas o arbitrarias y las que produzcan algún otro efecto discriminatorio respecto del disfrute del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, así como proporcionar recursos jurídicos a quienes hasta entonces se hayan visto injustamente perjudicados por la aplicación de dichas leyes (subrayado extratexto).

Fácil es concluir, por tanto, que las definiciones contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 condicionan interpretaciones discriminatorias en lo que respecta a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado externo, en especial, de acuerdo con los *Principios Pinheiro*, de sus derechos al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio. Ello porque, como se ha expresado de manera reiterada en este escrito, estos derechos son restringidos a favor de las víctimas de desplazamiento forzado interno con exclusión evidente de las personas que han migrado, como consecuencia del conflicto armado, hacia otro país.

5. SOLICITUDES

De conformidad con los argumentos anteriormente esgrimidos, de manera respetuosa le solicito a la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional que acceda a las siguientes peticiones respecto de cada uno de los cargos de la demanda:

5.1. Petición principal. Que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; en el entendido de que aquellas personas que se han visto obligadas a migrar por fuera del territorio nacional (desplazamiento forzado externo) tienen derecho al *reconocimiento* como víctimas de desplazamiento forzado en general y, por ende, derecho a un *recurso efectivo* o a un *debido proceso* que incluya medidas de asistencia, atención (retorno, entre otras) y reparación que efectivicen sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (incluyendo la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio).

5.2. Primera petición subsidiaria. En caso de que no prospere la petición anterior (5.1.), que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; en el entendido de que aquellas personas que se han visto obligadas a migrar por fuera del territorio nacional (desplazamiento forzado externo) deben ser reconocidas en términos *igualitarios* y equivalentes a las víctimas de desplazamiento forzad interno y, por ende, ellas tienen derecho a un *recurso efectivo* o a un *debido proceso* que incluya medidas de asistencia, atención (retorno, entre otras) y reparación que efectivicen sus derechos a la verdad, justicia, reparación (incluyendo la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio) y garantías de no repetición.

5.3. Tercera petición subsidiaria. En caso de que no prosperen las peticiones anteriores (5.1. y 5.2.), que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; puesto que viola el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado externo a un recurso efectivo, al debido proceso, a la reparación integral, al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.

www.legismovil.com 024

5.4. Cuarta petición subsidiaria. En caso de que no prosperen las peticiones anteriores (5.1. 5.2. y 5.3.), que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; puesto que materializa un trato discriminatorio de las víctimas de desplazamiento forzado externo en comparación con las víctimas de desplazamiento forzado interno.

6. PROCEDENCIA, ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA Y TRÁMITE.

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda de inconstitucionalidad contra las normas antes transcritas, en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Asimismo, es posible afirmar la ausencia de cosa juzgada constitucional en tanto que, aun cuando en varias ocasiones la honorable Corte ha analizado la constitucionalidad de diversas disposiciones de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, ninguna ha versado en estricto sentido sobre las expresiones ("dentro del territorio nacional") contenidas en las normas aquí acusadas.

Finalmente, si el honorable Magistrado Ponente lo considera pertinente de conformidad con el Reglamento Interno de la Corte (Acuerdo 02 de 2015), le ruego **OFICIAR** a las siguientes entidades, organismos y colectivos para que se pronuncien por escrito, o **CONVOCAR** a estas personas a una **AUDIENCIA PÚBLICA** en donde, además de sustentar oralmente la demanda, ésta pueda ser analizada en contexto: el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Servicio Jesuita a Refugiados, el Consejo Noruego para Refugiados, a la Academia, la organización Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA y a los honorables representantes a la Cámara de los colombianos en el exterior*. Igualmente, de ser el caso, solicito se convoque a una audiencia virtual con la Asociación de Exiliados Colombianos en Europa (exiliadoscolombianos.europa@openmailbox.org).

7. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Secretaría de la Corte, en el correo electrónico enanarrietaburgos@gmail.com y en el teléfono 3008143094.

De la honorable Corte Constitucional; con gratitud, admiración y respeto,

ENÁN ENRIQUE ARRIETA BURGOS
Cédula de ciudadanía 1.067.873.406 de Montería
Tarjeta profesional 201.636 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.

www.legismovil.com 025

Medellín, doce de enero de 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL
12 ENE 2016
SECRETARIA GENERAL
hora 3:35 pm

Honorable doctor
Luis Guillermo Guerrero Pérez
Magistrado Sustanciador
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Asunto: Corrección de la demanda de inconstitucionalidad radicada con el número D-11139 de conformidad con el auto inadmisorio de diciembre 14 de 2015.

ENÁN ENRIQUE ARRIETA BURGOS, identificado como aparece al pie de mi firma y obrando como parte accionante en el proceso de la referencia, me permito, a través del presente escrito, **CORREGIR** la demanda de inconstitucionalidad radicaba con el número de expediente D-11139, cumpliendo, para estos efectos, los requisitos de admisibilidad que fueron señalados en el auto inadmisorio del 14 de diciembre de 2015, proferido por su honorable Despacho.

Por razones de orden discursivo, dividiré el presente memorial en dos partes. En un primer momento ofreceré algunas aclaraciones que resultan necesarias para dar respuesta concreta a los defectos de *suficiencia, especificidad y pertinencia* de los que adolece la demanda originalmente impetrada. Con estas claridades previas que contribuyen a fundamentar una razón contextualizada, procederé, en un segundo momento, a aprovechar la oportunidad concedida para corregir la motivación de la demanda en los estrictos términos que fueron anotados en el auto inadmisorio.

***

I. PRIMERA PARTE. ACLARACIONES NECESARIAS PARA SUPERAR LOS DEFECTOS ARGUMENTATIVOS DE LA DEMANDA ORIGINAL.

En el auto inadmisorio de la demanda, cada uno de los defectos señalados se refiere a un número plural de falencias argumentativas. Con el ánimo de intentar una corrección razonada, fundamentaré una respuesta a estas falencias a fin de superarlas.

1.1. EL DEFECTO DE SUFICIENCIA.

El defecto de suficiencia en que incurre la demanda, de acuerdo con el auto inadmisorio de la misma, puede resumirse en el hecho de que en ella no se explica el origen del concepto de "desplazamiento forzado externo", confundiéndose con la figura del refugio, sin que se motive por qué los desplazados internos y los refugiados deben recibir un tratamiento jurídico análogo.

A este respecto, indica el auto inadmisorio que en la normativa nacional e internacional no se contempla como una categoría poblacional de especial protección la del desplazado forzado externo. En este sentido, en la demanda presentada este concepto se confunde con el de "refugiado", categoría que encuentra amparo en diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y que se diferencia claramente del desplazamiento forzado interno en la medida en que el refugio, aun cuando puede motivarse en factores comunes al desplazamiento forzado interno –como la existencia de un conflicto armado-, exige para su configuración que la persona que se ve forzada a migrar cruce una frontera internacionalmente reconocida y demande la protección de un Estado extranjero. Como consecuencia de esta distinción, se indica en el auto inadmisorio que mientras que los derechos de los desplazados internos se encuentran reconocidos en normativas nacionales e internacionales, "*el régimen de protección de los refugiados es otorgado básicamente por los convenios y protocolos expedidos a nivel internacional sobre la materia*" (p. 6). Como corolario de lo dicho, la providencia refiere a título de diferencia que mientras que la protección del desplazado interno compete al Estado en el que estos habitan, la protección de los refugiados corresponde al Estado extranjero que los recibe, sin perjuicio de las reclamaciones que sean pertinentes frente al Estado de origen.

En el auto inadmisorio se concluye de todo lo expuesto que la demanda no cumple el requisito de suficiencia en tanto que en ella "*no se explica por qué el tratamiento y el régimen jurídico al que*

www.legismovil.com 026

se someten los desplazados y los refugiados debe ser exactamente el mismo, pese a las diferencias que se encuentran en su origen como en el tratamiento normativo que les concede tanto el derecho interno como el derecho internacional, lo cual ha llevado al acuerdo sobre la exigibilidad de que el desplazamiento forzado se limite a las fronteras de la propia Nación, aspecto que ha sido reiterado en varias ocasiones por la Corte".

A este respecto, quisiera **ACLARAR** a título de **CORRECCIÓN DE LA DEMANDA**, tres aspectos importantes:

ACLARACIONES FRENTE AL DEFECTO DE SUFICIENCIA

(i.) SOBRE EL CONCEPTO DE DESPLAZAMIENTO EXTERNO.

Esta categoría ha sido empleada, entre otros doctrinantes[1], por David James Cantor en su informe para el ACNUR intitulado "*Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia*" (Cantor, 2011)[2]. Este concepto, además de evitar las emotividades políticas de expresiones tales como "exilio" o hablar de "exiliados", es funcional para integrar diferentes tipos poblacionales que responden a un mismo fenómeno, esto es, para incluir sin discriminación a aquellas personas que se han visto forzadas a migrar hacia un país extranjero como consecuencia directa y específica del conflicto armado en su país de origen, bien sea que esta situación haya sido o no formalmente reconocida bajo el amparo del refugio (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951), el asilo (artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) o se trate de un migrante irregular o, incluso, de un residente regular instalado en un país extranjero, siempre y cuando la migración hacia este país haya sido forzada por una violación de sus derechos humanos en el marco del conflicto armado que afecta al país de origen.

Para sintetizar, no todo refugiado, asilado o migrante irregular o regular se considera un desplazado externo -en tanto que la migración forzada como consecuencia del conflicto armado no es la única hipótesis en que operan estas figuras- ni todo desplazado externo como consecuencia del conflicto armado adquiere formalmente la protección internacional que se traduce en el refugio o el asilo. Este matiz es importante porque, de un lado, como es claro, la normativa internacional sobre el refugio es mucho más profusa y garantista, y obliga a los Estados a adoptar en su legislación interna una serie de medidas que, precisamente, ante su ausencia, se fundamenta la censura constitucional (retorno, restitución de tierras, viviendas y patrimonios de personas refugiadas). Ello, asimismo, sirve para poner de presente que, en todo caso, el hecho de que un migrante de este tipo no acceda al estatus del refugio no significa que carezca de los derechos humanos a un recurso efectivo, a la reparación integral y a un trato igualitario de cara a dar respuesta a las múltiples afectaciones derivadas del hecho victimizante en particular de haberse visto obligado a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado.

No se trata, pues, de un sujeto inexistente y poco cierto, ya que, según datos del ACNUR y sólo teniendo en cuenta a las personas que han accedido al estatus de refugiado, **396.700** compatriotas se han visto forzados a migrar al exterior, muchos de ellos como consecuencia del conflicto armado interno (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014, p. 29)[3]. Estamos hablando, realmente, de un drama humanitario si se tiene en cuenta que Colombia hace parte de la oprobiosa lista de los diez países del mundo con mayor población nacional refugiada en un país extranjero.

---

[1] Cf. Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, sobre la doctrina como fuente auxiliar del derecho internacional.

[2] *Cf.* David James Cantor. Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia. ACNUR, 2011. Disponible en: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51751f1f4

[3] *Cf.* United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2014). UNHCR Statistical Yearbook 2013 (13 ed.). Geneva: UNHCR. Disponible en: http://www.unhcr.org/54cf99b69.html

www.legismovil.com 027

Por esta razón, en la demanda no se tiene por intención confundir el refugio[4] con el desplazamiento externo, como quiera que aquél es sólo una hipótesis de éste. Sin embargo, en términos concretos, se **CORREGIRÁ** la expresión "desplazamiento forzado externo" y se reemplazará por "personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado" o aclararé que me refiero a víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado, sean o no consideras refugiadas. Es de advertir que si por momentos sólo hacemos referencia a las personas refugiadas es porque en el ámbito internacional a veces sólo es posible hallar normas que protejan los derechos de esta población en específico, como lo son, por ejemplo, los Principios Pinheiro.

(ii.) **SOBRE EL CONCEPTO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y SUS DIFERENCIAS NORMATIVAS CON RELACIÓN AL REFUGIO, EL ASILO O EL FENÓMENO DE AQUELLAS PERSONAS EN SITUACIÓN REGULAR O IRREGULAR QUE SE HAN VISTO FORZADAS A MIGRAR HACIA UN PAÍS EXTRANJERO COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO.**

Quisiera **ACLARAR**, antes de continuar, que la demanda inicialmente radicada y la presente corrección no pretenden que la Corte modifique el concepto de desplazamiento forzado interno, el cual, desde la Sentencia T-227 de 1997 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), exige para su configuración que se cumplan dos elementos esenciales, a saber: la coacción que obliga la migración y que el desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado. Asimismo, no es intención del demandante que el Máximo Tribunal adultere el concepto de refugiado o asilado, tal y como éste ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales. Tampoco se depreca de la Justicia Constitucional un tratamiento que sea "exactamente el mismo" frente a las víctimas de desplazamiento forzado interno y las personas que se han visto forzadas a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado.

Lo que se pretende es que la protección que la Ley 1448 de 2011 brinda a las víctimas de desplazamiento forzado interno sea extensible o aplicable en términos similares a los refugiados, asilados o aquellas personas en situación regular o irregular que se han visto forzadas a migrar a un país extranjero como consecuencia del conflicto armado, con especial consideración, por ejemplo, al derecho al retorno, el cual, en voz del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011[5] se encuentra restringido a las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Sentada esta claridad, es de anotar que tanto el derecho nacional como el derecho internacional consagran mecanismos de protección para desplazados internos y para refugiados, siendo exigible al Estado de origen, en ambos casos, medidas afirmativas para la materialización de los derechos de los desplazados internos y de los refugiados. Sólo por ejemplificar, en nuestro derecho nacional encontramos la Ley 1565 de 2012, que estipula "incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero" y que claramente encuentra como destinataria la población en situación de refugio.

Por esta razón, lo que se censura en el presente proceso de constitucionalidad es la omisión en que incurre el legislador en las normas acusadas, la cual deviene en la ausencia de mecanismos diferenciales de asistencia, atención y reparación a favor de personas que se

---

[4] A tal punto ello es así que debemos advertir la insuficiencia del refugio como concepto para dar cuenta a la protección internacional que requieren aquellas personas que se han visto forzadas a migrar como consecuencia del conflicto armado. Esta falencia conceptual fue denunciada en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), la cual, por esta razón, propuso extender el concepto de refugiado a aquellas "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, 1984).

[5] Cf. "*Artículo 66. Retornos y reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento*" (subrayado extratexto).

www.legismovil.com 028

han visto forzadas a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado, esto es, el objeto de censura es la inexistencia de mecanismos específicos, como en efecto existen para la población desplazada, que brinden una adecuada protección mediante el acceso a recursos efectivos que garanticen, entre otros, los derechos al retorno y a la reparación. El hecho no es que el ordenamiento jurídico nacional carezca de normas para motivar la repatriación voluntaria de los refugiados, lo que constituye nuestro objeto de censura, puntualmente, es la inexistencia de normas que consagren mecanismos de asistencia, atención y reparación integral a aquellas personas que se han visto forzadas a migrar internacionalmente como consecuencia del conflicto armado.

Así pues, tanto para desplazados como para refugiados se constata la existencia de fuentes normativas de derecho nacional e internacional que buscan brindar una respuesta pertinente a sus necesidades, de manera que el derecho de refugiados no es exclusivamente derecho de carácter internacional.

Más aún, como lo ha establecido el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su Comunicación N° 859/1999 en el caso *Vaca vs Colombia*[6], al igual que lo expresa el artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951[7] y tal y como lo recuerda el *Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*, Dr. Pablo de Greiff (2014)[8], el Estado de origen de la persona refugiada no se exonera de responder y de brindar un recurso efectivo de contenido reparador por el hecho de que esta persona no se encuentre en su territorio. De modo que el hecho de que el Estado receptor deba velar por la protección de los refugiados no libra al Estado de origen, en este caso al Estado colombiano, de sus deberes de asistencia, atención y reparación integral para con estas personas. En últimas, es de tener en cuenta que, como quiera que se trata de derechos humanos de naturaleza universal, estos pueden ser exigidos por cualquier persona, independiente de que su reclamación se dirija hacia un Estado en el cual no reside, precisamente, por que ha debido abandonarlo ante la existencia de un peligro asociado al conflicto armado.

De hecho, el tratamiento normativo que les concede el derecho internacional a los desplazados y a los refugiados se caracteriza, en nuestro sentir, más por similitudes que por sus diferencias. No sólo porque una misma agencia de la ONU tiene a su cargo el mandato de promover los derechos de estas poblaciones, como es el caso del ACNUR, sino que, como se desprende del mismo título *Principios Pinheiro*, ellos se refieren por igual al derecho de *Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas*. De hecho, el ACNUR hace patente estas similitudes esenciales, como quiera que "*La diferencia entre los desplazados internos y los refugiados radica en que cuando un civil que huye cruza la frontera internacional de su país, él o ella se convierte en un refugiado y, como tal, recibe protección internacional y ayuda; pero si una persona **en circunstancias similares es desplazada dentro de su país**, se convierte en desplazado interno*"[9] (subrayado y negrillas extratexto).

Más aún, para el caso puntual de nuestro país, el ACNUR desarrolla su mandato teniendo en cuenta que "El compromiso del Alto Comisionado con los desplazados internos **tradicionalmente se ha relacionado con situaciones en las que existe un fuerte vínculo con las afluencia de refugiados** [por ejemplo, en Angola, **Colombia** o Sudán] o en el

---

[6] *Cf.* "*En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia*". Ello implica que aun en el caso de que la persona sea repatriada voluntariamente a su país de origen, si éste es parte del Estatuto, debe proveerle al refugiado repatriado un recurso efectivo para asegurar sus derechos.

[7] Cf. "En virtud del apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar al Sr. Luis Asdrúbal Jiménez Vaca un recurso efectivo, que incluya una indemnización y de adoptar medidas adecuadas para proteger su seguridad personal y su vida de manera que sea posible su regreso al país" (subrayas extratexto). El dictamen del Comité de Derechos Humanos puede verse en la Base de Datos en Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota: http://www1.umn.edu/humanrts/hrcomnjuce/spanish/859-1999.html

[8] La expresión del Relator Especial, que aquí compartimos, parte de reconocer que con independencia de si una persona cruza o no una frontera nacional, "un enfuque sobre las reparaciones verdaderamente basado en los derechos humanos tendría a la violación de los derechos como único criterio pertinente para dar acceso a los beneficios".

[9] Documento institucional del ACNUR: "El ACNUR y la protección de los desplazados internos " Disponible en: http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos

www.legismovil.com 029

contexto del retorno de los refugiados, como en Bosnia y Herzegovina y en Serbia [Kosovo]"[10] (subrayado y negrillas extratexto).

Con independencia de lo anterior, esto es, al margen de si se considera que el tratamiento normativo que el derecho nacional e internacional debe brindar a los refugiados es esencialmente diferente al tratamiento normativo que obliga al Estado frente a los desplazados internos, esta distinción no justifica la ausencia u omisión de recursos efectivos que garanticen en nuestra legislación interna mecanismos que efectivicen los derechos de asistencia, atención y reparación de las víctimas del conflicto que se han visto forzadas a migrar al exterior, toda vez que la obligación del Estado colombiano no se satisface con la firma de instrumentos internacionales, sino, también, atendiendo las obligaciones positivas o de hacer y de desarrollar en su legislación interna mecanismos legislativos, judiciales y administrativos para lograr la materialización de estos derechos. El ejemplo del derecho al retorno. conforme a las garantías prestacionales previstas en la Ley 1448 de 2011, es el más diciente, aunque no el único, ya que otras medidas de asistencia, atención y reparación quedan al margen de una población que, al igual que la población víctima de desplazamiento forzado interno, padeció graves afectaciones personales, familiares y patrimoniales en razón de un atentado a su libertad de locomoción y residencia.

(iii.) SOBRE EL CONCEPTO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y SUS SIMILITUDES FÁCTICAS CON RELACIÓN AL REFUGIO, EL ASILO O EL FENÓMENO DE AQUELLAS PERSONAS EN SITUACIÓN REGULAR O IRREGULAR QUE SE HAN VISTO FORZADAS A MIGRAR HACIA UN PAÍS EXTRANJERO COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO.

El artículo 13 de la Constitución Política concreta el mandato de justicia formal definido por Perelman como un "principio de acción de acuerdo con el cual los seres de una misma categoría esencial deben ser tratados de la misma manera"[11]. A este respecto, anota el maestro Recaséns Siches, y he aquí un matiz importante, que la justicia exige que sean "tratados de la misma manera, **no unos seres idénticos -lo cual sería un caso muy raro-, antes bien seres considerados como esencialmente similares**" (subrayado y negrillas extratexto)[12].

Es ésta, verdaderamente, una consideración que tiene cabida porque con la demanda de inconstitucionalidad y la presente corrección no se pretende afirmar que el desplazamiento forzado interno sea idéntico al refugio, al asilo o a la migración forzada regular o irregular ocurrida como consecuencia del conflicto armado; más bien, de lo que se trata es de decir que éstas son, de hecho, situaciones esencialmente similares y que, por tanto, ameritan a nuestro juicio un tratamiento análogo, aún cuando éste no sea exactamente el mismo.

Desde el punto de vista fáctico no cabe duda de que existen similitudes relevantes en lo que atañe al origen y a las afectaciones sufridas por víctimas de desplazamiento forzado interno y por víctimas refugiadas, asiladas o personas en situación irregular o regular que se han visto forzadas a abandonar el territorio nacional por causas asociadas al conflicto armado. En todos estos casos, se itera, y atendiendo una perspectiva netamente objetiva, es posible identificar una **coacción** que obliga a una persona a abandonar su lugar de domicilio y, como consecuencia de esta amenaza, se produce una **afectación multidimensional** que vulnera, entre otros, los derechos a la libre locomoción, a la vivienda, a la familia, al patrimonio, a la identidad, etc[13]. De esta suerte, tanto en su origen como en sus consecuencias, estamos en presencia de fenómenos de migración forzada perfectamente homologables desde el punto de vista fáctico. Y, como hemos dicho, a tal punto ello es así

---

[10] Sobre el mandato del ACNUR, que incluye velar por la protección de los derechos de refugiados y desplazados internos, hasta el retorno de estas poblaciones, puede verse el documento institucional "Nota sobre el mandato del alto comisionado para los refugiados y su oficina". Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9445

[11] Perelman, Chaïm. De la justicia. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1964. p. 28

[12] Ibid., p. XII.

[13] En la Sentencia T-025 de 2004 la honorable Corte Constitucional determinó que, para el caso de la población desplazada, el hecho victimizante comporta una violación múltiple y masiva de derechos tales como vivienda, salud, locomoción, trabajo, familia, etc; todos los cuales se verifican como vulnerados en el caso de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado.

www.legismovil.com 030

que diferentes normas internacionales como el mandato del ACNUR y los Principios Pinheiro equiparan en gran medida los derechos de estas poblaciones y, por ende, los deberes a cargo del Estado de origen de cara a su tutela.

Aquello que diferencia el desplazamiento forzado interno y las demás figuras que hemos anotado, y que debe seguirlos diferenciando para efectos de su conceptualización, es el cruce de una frontera internacionalmente reconocida. Pero el hecho accesorio de cruzar una frontera no puede ser un criterio de diferenciación que conduzca a establecer, frente a situaciones análogas, consecuencias jurídicas radicalmente distintas, más aún si éstas conducen a un tratamiento deficitario en cuanto a la protección de los derechos de los migrantes forzados a nivel internacional y el acceso a un recurso efectivo que asegure sus derechos a la asistencia, atención y reparación como víctimas del conflicto armado.

Para ejemplificar en términos concretos y prácticos lo que se viene de decir, algunas preguntas orientadoras son útiles:

Preguntas orientadoras para evidenciar los márgenes de desprotección

- ¿Por qué una persona refugiada, asilada o migrante regular o irregular que se ha visto obligada a migrar hacia un país extranjero no tiene el derecho al retorno en los términos del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, esto es, en las condiciones de seguridad y dignidad a que hacen referencia los Principios Pinheiro para el caso de los refugiados?

- ¿Por qué si esta persona decide regresar al país no tendría derecho, en cantidad y calidad, a las medidas de atención humanitaria que la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional han establecido a favor de la población desplazada, a pesar de que el hecho victimizante produjo la pérdida de toda fuente de subsistencia en Colombia? Es decir, ¿por qué su derecho se vería satisfecho con una única ayuda humanitaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 103 del Decreto 4800 de 2011 para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, sin que interese realmente su restablecimiento socioeconómico y su situación de vulnerabilidad al regresar a Colombia?

- ¿Si esta persona ha perdido toda fuente de subsistencia, no debería el Estado contemplar, como lo hace para la población desplazada, medidas de restablecimiento socioeconómico (empleo y autogeneración de ingresos) hasta asegurar el cese de la condición de vulnerabilidad de esta persona que decide regresar a Colombia (artículo 67 del Decreto 4800 de 2011)?

- ¿En el evento en que haya perdido su vivienda, no podría esta persona acceder a los beneficios que en materia de vivienda se consagran en la legislación nacional (artículo 12 de la Ley 1537 de 2013) y en la jurisprudencia constitucional, en términos análogos a los de un desplazado interno, y tal como lo ordenan, por ejemplo, los Principios Pinheiro para el caso de los refugiados?

- ¿Si al igual que el desplazado interno esta persona lo ha perdido todo, por qué no podría acceder a los montos indemnizatorios que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 consagran a favor de la población desplazada y que concurren hasta la suma de 17 SMLMV? ¿Por qué si la afectación es similar, el derecho de esta persona se vería compensado con un monto inferior, por ejemplo, en caso de que sea indemnizada como víctima de amenazas?

- En suma y en síntesis, de cara a la protección de sus derechos ¿debe esta persona ser discriminada por haber cruzado una frontera colombiana? ¿Verse obligado a abandonar el país no es, si se quiere, una forma de desarraigo mucho más radical (del latín *radix*, raíz) que aquella que se presenta en el caso del desplazado interno?

Creo firmemente que el hecho de cruzar una frontera internacionalmente reconocida no debería acarrear un tratamiento deficitario para la población que se ha visto forzada a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado, sean éstas

www.legismovil.com 031

refugiadas, asiladas o migrantes en situación regular o irregular. Lo que es realmente importante es determinar si existe en la normativa de justicia transicional colombiana un tratamiento adecuado para atender las necesidades de asistencia, atención y reparación de esta población que se ha visto forzada a migrar internacionalmente como consecuencia del conflicto armado.

Es importante hacer notar que la validez de las anteriores comparaciones que evidencian los márgenes de desprotección adquieren sentido siempre y cuando se considere que la situación fáctica en que se encuentran en general desplazados y los migrantes forzados a nivel internacional como consecuencia del conflicto armado es realmente homologable, esto es, que se asuma que tanto en su origen como en las afectaciones producidas por estos hechos victimizantes estamos en presencia de similitudes relevantes que, por ejemplo, no se presentan con relación a los demás tipos de hechos victimizantes. A este respecto, no quiero significar que todo migrante forzado a nivel internacional necesariamente ha perdido su familia, vivienda, tierras y sus fuentes de ingresos como consecuencia del hecho victimizante, así como en abstracto no toda persona que se desplaza forzadamente a nivel interno ha visto un menoscabo efectivo en cada uno de sus derechos.

De cualquier modo, lo que sí parece ser claro es que el hecho victimizante que afecta a aquellas personas que se han visto forzadas a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto no es asimilable a ningún otro de los hechos victimizantes de los que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Por ejemplificar, una persona víctima de amenazas no necesariamente se ve forzada a abandonar su lugar de residencia. De igual modo, una persona que ha perdido un ser querido porque éste fue asesinado, secuestrado o desparecido en el marco del conflicto no por ello se desplaza hacia otro municipio colombiano u otro país. Es decir, los elementos propios de cualquier migración forzada, a saber, la coacción que motiva la migración y sus afectaciones multidimensionales, se constatan por igual tanto para desplazados internos como para el caso de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado.

Finalmente, considero conveniente **ACLARAR** que el **ASUNTO EN CUESTIÓN**, que a mi juicio merece un examen constitucional de fondo, no tiene que ver con la modificación de la categoría de desplazado interno ni con la eliminación de las diferencias conceptuales que existen entre esta figura y el refugio, sino, más bien, con la pregunta respecto de si el ordenamiento jurídico colombiano garantiza un recurso efectivo al prever mecanismos de asistencia, atención y reparación destinados a aquellas personas que, al igual que los desplazados internos, lo han perdido todo, su familia se ha disgregado y han tenido que migrar forzosamente hacia un país extranjero con ocasión de una violación de sus derechos humanos ocurrida en el marco del conflicto armado. Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles serían estas normas? Y, de verificarse su existencia, ¿son estas medidas adecuadas en términos de un recurso efectivo? Dicho de otro modo, ¿un recurso efectivo en materia de asistencia, atención y reparación se encuentra garantizado a través de las mismas normas que consagran este tipo de medidas frente a demás tipos de victimizaciones innominadas (artículo 3 de la Ley 1448 de 2011), sin tener en cuenta las consecuencias personales, familiares y patrimoniales que diferencialmente afectan a estas personas y que son esencialmente similares a las que sufren las víctimas de desplazamiento forzado interno?

1.2. LOS DEFECTOS DE ESPECIFICIDAD Y PERTINENCIA.

De acuerdo con el auto inadmisorio estos defectos se constatan como quiera que, a pesar de que en la demanda se relacionan un número importante de fuentes normativas, no se acredita "*la existencia de una real oposición objetiva respecto de sus mandatos, mientras no se sustente el porqué de las normas constitucionales deviene un sujeto como los desplazados externos y por qué frente a ellos existe un déficit de protección*" (p. 6).

En este sentido, el auto inadmisorio señala que la demanda de inconstitucionalidad se edifica, propiamente, como una crítica en contra de la Sentencia T-832 de 2014 (M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en donde la honorable Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional concluyó, en resumen, "*que los refugiados no pueden ser reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado, más sí como sujetos pasivos del resto de conductas*

www.legismovil.com 032

victimizantes vinculadas con el conflicto armado interno, por lo que al tenor del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 también son beneficiarios de las medidas allí previstas" (p. 6).

Asimismo, en la citada providencia se indica que, contrario a lo que se sugiere en la demanda, el hecho de que algunas medidas sólo apliquen a las víctimas de desplazamiento forzado no da pie para afirmar que se configure una supuesta desprotección de aquellas personas que se ven forzadas a migrar al exterior, puesto que a favor de estas personas se consagran distintas garantías de protección a los refugiados, como es el caso del derecho a la vivienda, más aún si se tiene en cuenta que es posible que una persona, antes de haber migrado hacia el exterior, haya sido víctima de desplazamiento forzado interno (p. 8). Se advierte también en el auto inadmisorio que la restitución de tierras bajo la hipótesis del despojo no se reduce a situaciones de desplazamiento forzado (p. 8).

Por ello, se concluye en la citada providencia que la demanda no plantea un juicio de oposición normativa, sino que, propiamente lo que en ella se depreca es un concepto sobre los derechos de los refugiados en quienes concurre a la vez la condición de víctima del conflicto armado. De este modo, el problema que plantea la demanda es de aplicación normativa, el cual ameritaría un examen constitucional de fondo, en la medida en que existen, por ejemplo, instructivos del Gobierno Nacional que aclaran los derechos de las víctimas residentes en el exterior[14].

A este respecto, quisiera **ACLARAR** a título de **CORRECCIÓN DE LA DEMANDA**, lo siguiente:

ACLARACIONES FRENTE A LOS DEFECTOS DE ESPECIFICIDAD Y PERTINENCIA

(i.) EL OBJETO DE CUESTIONAMIENTO NO ES LA SENTENCIA T-832 DE 2014 NI LA VOLUNTAD POLÍTICA DEL EJECUTIVO PLASMADA EN INSTRUCTIVOS O ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE CARECEN DE FUERZA NORMATIVA.

En estricto sentido, el objeto de censura alude a una omisión legislativa que se configuró, como se indica en el numeral 3.2.1. del libelo incoatorio, en el artículo 60 del Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado y 107 de 2010 Cámara, que terminó convirtiéndose en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011. La Gaceta del Congreso 247/2011[15] revela que en la ponencia para el segundo debate en el Senado de la República del citado proyecto se incluían como víctimas de desplazamiento forzado a aquellas personas que se habían visto forzadas a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado. El artículo 60 del proyecto de Ley consagraba:

> "Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a ***migrar dentro y FUERA del territorio nacional,*** abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, violencia generalizada o violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario" (mayúsculas, subrayas, negrillas y cursivas extratexto).

Sin embargo, el texto final del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 **excluyó** de la definición de desplazado a aquellas personas que se vieron forzadas a migrar "fuera" del territorio nacional y, a fin de cuentas, la Ley 1448 de 2011 omitió consagrar la protección diferencial de los derechos estas personas, a pesar de que sus afectaciones son esencialmente similares a las de los desplazados internos.

---

[14] Es importante anotar que no toda víctima residente en el exterior es víctima de una migración forzada ocasionada como consecuencia del conflicto armado. Por ejemplo, es posible que a una persona cuyo ser querido haya sido asesinado sea víctima indirecta de homicidio y resida en el exterior sin que este hecho obedezca a una coacción que la haya obligado a abandonar el territorio nacional.

[15] *Cf.* Gaceta del Congreso 247/2011. Disponible en: http://www.lexbaseentombia.net/lexbase/Gacetas/2011/GC0247de2011.pdf

www.legismovil.com 033

Asi pues, es de aclarar que en la demanda se relacionó a título de antecedente la sentencia T-832 de 2014 con el objetivo de ejemplificar un problema que en efecto existe, esto es, que actualmente concurren en nuestro país múltiples interpretaciones normativas respecto de si personas que se han visto obligadas a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado deben o no ser reconocidas en términos análogos a los desplazados internos. Se trata, por tanto, de una sentencia de tutela -con los efectos *inter partes* inherentes a este tipo de providencias, sin desconocer el precedente judicial que se configura en su *ratio decidendi*- y cuyo contenido es compartido por el suscrito en la medida en que en dicha sentencia se aplican con rigor "impecable" las normas que precisamente se cuestionan en sede de la presente acción de inconstitucionalidad. De este modo, la censura constitucional no se dirige en contra de la Sentencia T-832 de 2014, bajo el entendido de que los procesos de tutela, a diferencia de los procesos de constitucionalidad, no son escenarios propicios para revisar la constitucionalidad de una norma. De este modo, el problema jurídico que analizó la honorable Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional en la Sentencia T-832 de 2014 es distinto al que aquí se expone, como quiera que en el citado proceso de tutela no se cuestionaba la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 387 de 1997 y del parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011. Más aún, si se entiende que la acción de inconstitucionalidad pretende el amparo de los derechos de las personas refugiadas, en el caso decidido en la sentencia de tutela ni siquiera se estaba en presencia de una persona que hubiese accedido a esta condición.

En verdad, el problema jurídico cuya solución se depreca de la Sala Plena de la Corte Constitucional se ha venido produciendo porque existen diversas interpretaciones en cuanto a la garantía de los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado. Para ilustrar este contraste de interpretaciones, veamos: mientras que en la Sentencia T-832 de 2014 la Sala Séptima de Revisión de Tutelas niega la posibilidad de que estas personas puedan ser reconocidas como desplazados internos, el Gobierno Nacional, por su parte, tiene la voluntad política de admitir que estas personas sí son víctimas de desplazamiento forzado interno, al punto que, como se indica en el Oficio 201572022354401 del 11 de diciembre de 2015 (fecha posterior a la presentación de la demanda, documento que me permito anexar al escrito de corrección), la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas informa que "A corte de 30 de noviembre de 2015, se registran 951 eventos de desplazamiento incluidos (al menos una persona incluida) **EN CUYA DECLARACIÓN SE INDICÓ QUE EL SITIO DE ARRIBO FUE EN OTRO PAÍS**" (p. 7) (mayúsculas, negrillas y subrayado extratexto). Es decir, de facto y en contra de lo establecido en la citada sentencia de tutela, mediante acto administrativo –que no una Ley de la República- el Gobierno Nacional ha reconocido como desplazados forzados a casi mil familias que migraron desde Colombia hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno[16]. Sin embargo, es de advertir que se trata de un número que no es satisfactorio si tenemos en cuenta los casi 400.000 mil refugiados colombianos residentes en el exterior, muchos de los cuales se encuentran en esta situación como consecuencia del conflicto armado. Estas deficiencias en la política pública de asistencia, atención y reparación a las víctimas ya han sido ampliamente documentadas y denunciadas en la audiencia pública realizada en noviembre de 2014 en el Congreso de la República a instancias de la honorable Representante a la Cámara de los colombianos en el exterior, Dra. Ana Paola Agudelo, audiencia intitulada "*Los colombianos en el exterior y su papel en el proceso de paz*"[17].

Ahora bien, es de advertir que el objeto de censura constitucional tampoco se dirige en contra de la voluntad política del Gobierno en reconocer como víctimas de desplazamiento forzado a las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado. No se puede negar que la decisión del Ejecutivo, que

[16] La respuesta ofrecida por la UARIV deja en claro que el lugar de arribo o recepción reportado por estas personas en sus declaraciones fue un país extranjero, esto es, que estamos en presencia de desplazados forzados que cruzaron una frontera nacional como consecuencia del conflicto armado y no simplemente de víctimas residentes en el exterior que habían sido también previamente desplazadas en Colombia.

[17] La Audiencia, convocada por la representante a la Cámara por los colombianos en el exterior, Dra. Ana Paola Agudelo, puede verse en: https://www.youtube.com/watch?v=gn4FjUGldgQ

www.legismovil.com 034

por lo demás comparto, es abiertamente contradictoria con la literalidad del artículo 1 de la Ley 387 y el parágrafo segundo del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, normas que son realmente las que motivan nuestro disenso. En resumen, tampoco podemos declararnos satisfechos con la interpretación que el Gobierno Nacional hace de la Ley puesto que se trata de una voluntad política que por esencia es variable y que aún cuando sea garantista va en contravía de la literalidad de unas normas cuya constitucionalidad se cuestiona. En este sentido, vale recordar que el Gobierno Nacional no es órgano con autoridad para interpretar la Ley (artículo 26 del Código Civil), como sí lo es el legislador y la honorable Corte Constitucional en tratándose de procesos de control de constitucionalidad que tienen como pretensión principal la declaratoria de exequibilidad condicionada y, en subsidio, la inexequibilidad de una expresión puntual de los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011. Instructivos y demás documentos del orden informativo expedidos por el Ejecutivo no pueden modificar el tenor literal de la Ley puesto que ellos carecen de fuerza vinculante. De esta suerte, la demanda de inconstitucionalidad no plantea un problema de aplicación de las normas acusadas, puesto que su tenor literal es claro y no admite discusión alguna en cuanto a que no se pueden considerar como desplazados a aquellas personas que migraron hacia el exterior como consecuencia del conflicto. Más bien, a través de la solicitud de exequibilidad condicionada la acción de inconstitucionalidad busca promover una sentencia modulada que defina una interpretación constitucionalmente admisible, expulsando del ordenamiento jurídico aquellas interpretaciones que no lo son en tanto que discriminan y dejan en un marco de desprotección los derechos de esta población. Como veremos, solicitudes de este tipo han sido admitidas por la honorable Corte en procesos que tienen por pretensión principal la exequibilidad condicionada de una norma.

(II.) SOBRE LA DESPROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SE HAN VISTO OBLIGADAS A MIGRAR HACIA EL EXTRANJERO COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO.

Se ha tratado de dejar por sentado que sí existe un margen de desprotección frente a este tipo de personas en tanto que, a pesar que las afectaciones de sus derechos son esencialmente similares a las afectaciones de los derechos de los desplazados, el ordenamiento jurídico nacional y en concreto la Ley 1448 de 2011 no consagran medidas adecuadas que den respuesta adecuada y diferencial a derechos tales como el retorno, la atención humanitaria, la estabilidad socioeconómica, la vivienda, la atención humanitaria y la indemnización, puesto que estas víctimas son normativamente discriminadas por haber cruzado una frontera nacional.

Sin el ánimo de ser reiterativos, pero a efectos de evidenciar que sí existe una desprotección constitucionalmente censurable, veamos a detalle cómo se configura un tratamiento deficitario y discriminatorio frente a los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado, teniendo en cuenta que las afectaciones multidimensionales que estas víctimas sufren en sus derechos son esencialmente similares a aquellas que se producen con ocasión del desplazamiento forzado.

Margen comparativo de desprotección frente a algunos derechos de la población que se ha visto forzada a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto

- **Derecho al retorno y a la reubicación.** Este derecho no aplica para todos los tipos de víctimas de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, pues se restringe, tal y como se deduce del artículo 66 de dicha Ley, contenido en el Capítulo III de este Cuerpo Normativo, que se trata "*De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado*". Por ende, a pesar de que el desarraigo afecta a la persona que se ha visto obligada a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado, esta persona no tiene derecho al retorno o a la reubicación en condiciones de seguridad y dignidad previsto en la Ley, con todas las garantías propias de una medida de restablecimiento socioeconómico de este tipo. Los artículos 71 y 72 del Decreto 4800 de 2011 ratifican que existe un margen de desprotección en este sentido, pues refieren que el retorno y la reubicación, en el marco de la Ley 1448 de 2011, sólo es un derecho de quien ha sido "víctima de desplazamiento

www.legismovil.com 035

forzado", a pesar de que son éstas también condiciones necesarias para el retorno de los refugiados en el marco de los Principios Pinheiro, las cuales exigen desarrollos normativos en la legislación interna de un país. Frente al derecho de estas personas, que es también un deber a cargo del Estado colombiano conforme a los Principios Pinheiro y un número plural de instrumentos internacionales que fueron citados en la demanda original, no existe en la Ley 1448 de 2011 ni en el ordenamiento jurídico nacional una respuesta constitucionalmente satisfactoria que permita concluir que las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado se encuentran efectivamente protegidas de cara a un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

- **Derecho a la vivienda.** En desarrollo del parágrafo del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano prioriza dentro de su política de subsidios de vivienda en especie a aquellas personas que, en voz del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, se encuentren "en situación de desplazamiento". El artículo 28 de la citada Ley ratifica lo anterior, de manera que no existe duda de que, como es lógico, en Colombia las víctimas de desplazamiento forzado tienen un tratamiento positivo y diferenciado de cara a su derecho a la vivienda, el cual, por demás, es un derecho fundamental en tratándose de esta población (Sentencia T-239 de 2013). Luego, sí existe un margen de desprotección a este respecto, pues al igual que los desplazados, los migrantes que se vieron forzados a abandonar nuestro país como consecuencia del conflicto armado sufrieron una afectación en su derecho a la vivienda, sin que en Colombia exista una sola disposición normativa que consagre un acceso positivo y diferenciado a favor de estas personas que carecen de una vivienda a la cual regresar al país. Se evidencia así un incumplimiento de lo previsto en el artículo 8 de los Principios Pinheiro que señalan la obligación de los Estados consistente en adoptar medidas positivas para mejorar la situación de las refugiados que no tienen vivienda en su país de origen.

- **Derecho a la restitución.** Teniendo en cuenta que las hipótesis del despojo no se reducen al desplazamiento forzado, es posible predicar la restitución de las tierras de propiedad de una persona que se ha visto forzada a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado. Sin embargo, ello deja a entrever una pregunta que revela la existencia de un margen de desprotección: ¿qué sucede si esta tierra no es despojada sino simplemente abandonada? Es decir, ¿qué sucede si a esta persona un tercero no lo priva arbitrariamente de su propiedad? (inciso primero del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011). El margen de desprotección se configura en tanto que se discrimina a esta persona por haber cruzado una frontera nacional, como quiera que no tendría derecho a la restitución de sus tierras abandonadas (no me refiero a tierras despojadas). En efecto, el abandono forzado, en voz del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, se restringe frente a aquellas personas víctimas de desplazamiento forzado y no a los demás tipos de hechos victimizantes: "Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse". Se evidencia así, nuevamente, que existe un verdadero juicio de oposición normativa entre la omisión cometida por el legislador en la Ley 1448 de 2011 y los deberes a cargo del Estado colombiano señalados, entre otros instrumentos, en los Principios Pinheiro en materia del derecho a la restitución de las tierras, viviendas y patrimonios de las personas refugiadas.

- **Atención humanitaria y estabilidad socioeconómica**. Al migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado miles de familias perdieron toda fuente de ingresos aquí en Colombia, de modo que, en caso de regresar al país, su estabilidad socioeconómica estaría seriamente en peligro. Se trata de un fenómeno similar con relación al caso del desplazado interno que debe abandonarlo todo para preservar su vida e integridad personal. Pues bien, aunque las afectaciones socioeconómicas son similares, si estos migrantes internacionales deciden regresar a Colombia no tendrían acceso en número, cuantía y calidad de atenciones humanitarias como aquellas que se contemplan en la Ley 1448 de 2011 a favor de la población desplazada (artículos 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011). En este orden de ideas, mientras que la población desplazada tiene derecho a un número indefinido de ayudas humanitarias, hasta que cese su condición de vulnerabilidad manifiesta (artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y artículo 23 del Decreto 2569 de 2014), estas personas, que de hecho son igualmente vulnerables, sólo recibirían una única ayuda humanitaria en dos fases (artículos 102 y 103 del Decreto 4800 de 2011). Sucede lo mismo con las medidas de

www.legismovil.com 036

estabilización socioeconómica, en especial con los programas de empleo y autogeneración de ingresos (artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y 67 del Decreto 4800 de 2011), que se encuentran especialmente dirigidos a la población desplazada de cara a garantizar el cese de sus condiciones de vulnerabilidad y el goce efectivo de sus derechos (Decreto T-025 de 2004). Se desprende de aquí que si bien las afectaciones socioeconómicas son similares (pérdida de fuentes de ingreso, gastos de alojamiento, etc), la omisión legislativa objeto de censura patrocina un tratamiento que deja en un margen de desprotección a aquellas personas que, como los desplazados, lo perdieron todo, pero que son discriminados por haber cruzado una frontera colombiana. Todo ello desconoce, por ejemplo, lo dicho en cada una de las observaciones contenidas en el Informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas por parte del Consejo Ejecutivo del ACNUR, fechado en octubre de 2004 y que alude a "*Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados*".

- **Reunificación familiar.** Como bien lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, una de las tantas afectaciones que padecen quienes se ven forzados a dejar toda su vida atrás por amenazas provenientes de un actor armado, tiene que ver con aquellas que atentan en contra del carácter nuclear de la familia. De allí que el derecho a la reunificación familiar le asista en general a todas las víctimas del conflicto, pero más especialmente a los migrantes forzados. Es por esto que los artículos 2 de la Ley 387 de 1997, 66 de la Ley 1448 de 2011 y 75 del Decreto 4800 de 2011 reiteran la importancia de este componente en los programas de retorno y reubicación para la población desplazada. Este derecho a la reunificación familiar también ha sido internacionalmente reconocido para el caso de los refugiados que, decidiendo regresar a su país de origen, le compete al Estado de repatriación voluntaria garantizar su materialización (*Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados, 2004).*

(iii.) SOBRE EL JUICIO DE OPOSICIÓN NORMATIVA Y LA SOLICITUD PRINCIPAL DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA.

En el caso de demandas que, como ésta, tienen por petición principal la exequibilidad condicionada de una norma sobre la base de la existencia de una omisión legislativa, es preciso tener en cuenta que los juicios de oposición normativa sólo pueden plantearse teniendo como eje de contraste una interpretación ausente. Es decir, como quiera que la exequibilidad condicionada que se depreca se sustenta en una supuesta omisión legislativa, no existe directamente una norma que vulnere la Constitución, sino que la violación constitucional se configura ante la ausencia de la norma y, por ende, en su defecto, ante la posibilidad de interpretaciones inconstitucionales.

Por esta razón, en la demanda y en la presente corrección no se solicita un concepto sobre el alcance de los derechos de la población que se ha visto forzada a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado, sino que, más bien, aquello que se solicita como petición principal es la "*expulsión del ordenamiento jurídico de interpretaciones o normas contrarias a la Constitución*" (Sentencia C-259 de 2015, M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Así pues, solicitar como petición principal la exequibilidad condicionada de una norma no supone tanto la deprecación de un concepto, como el ejercicio legítimo del derecho político de todo ciudadano en poder demandar normas o interpretaciones de normas[18] que a su juicio atentan en contra de postulados constitucionales (artículo 40, numeral 6 de la Constitución Política de Colombia). Por ello, "*la Corte en diversas ocasiones ha estudiado de fondo acciones públicas aunque formulen solicitudes de exequibilidad condicionada*" (Sentencia C-250 de 2015, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa). De hecho, "A un demandante no se le puede exigir –como condición para que su demanda sea admitida y estudiada de fondo- que pida la inexequibilidad total de un precepto o de parte de él, cuando según sus propias convicciones razonablemente fundadas considera que la norma no es integral o parcialmente inexequible, pero sí que lo es mientras no exista un

[18] En estricto sentido, como recuerda el maestro Guastini, toda norma es realmente una interpretación. De allí que la distinción teórica entre disposición normativa y norma sea relevante para casos como éste. *Cf.* Guastini, Riccardo. Distinguiendo: estudios de teoría y metateoría del derecho. Barcelona, Gedisa, 1999.

www.legismovil.com 037

condicionamiento específico de la Corte, debidamente justificado por el actor en cada proceso" (Sentencia C-250 de 2015, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa) (subrayas extratexto). Es éste condicionamiento específico el que se solicita a título de petición principal en la presente demanda, el cual, como se ha dicho, podría ser atendido mediante una interpretación constitucionalmente admisible de las normas acusadas.

No puede perderse de vista que, como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, y es esto lo que se pide como petición principal en la presente demanda:

> *"A veces los textos legales admiten interpretaciones distintas, y algunas de ellas pueden ser contrarias a la Constitución. Una primera vía por medio de la cual esta Corte se ve obligada a controlar –en forma indirecta- la constitucionalidad de ciertas interpretaciones es entonces cuando uno de esos textos es demandado por un ciudadano, puesto que no puede el juez constitucional expulsarlo del ordenamiento, por cuanto el artículo acusado admite ciertas interpretaciones constitucionales, pero tampoco puede la Corte declararlo exequible en forma pura y simple, por cuanto estaría legitimando ciertos entendimientos del mismo contrarios a la Carta. En esos eventos,* ***la única alternativa es recurrir a una sentencia interpretativa o condicionada, y declarar exequible el texto legal, pero expulsando del ordenamiento el entendimiento de ese texto que resulta contrario a la Carta"*** *(Sentencia C-645/12, M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla)* (subrayado extratexto).

De la mano de lo anterior, la exequibilidad condicionada de las normas acusadas se desprende de una omisión legislativa, la cual se configura, como bien lo ha anotado la jurisprudencia constitucional, cuando el legislador "**adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás"** (Sentencia C-351/13, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) (subrayado extratexto).

En todo caso, es preciso tener en cuenta que en el proceso de la referencia, además de solicitar la exequibilidad condicionada de las normas demandadas, se peticionó a título subsidiario su inexequibilidad, con lo cual queda despejada toda solicitud de interpretación con autoridad constitucional.

Ahora bien, con la intención de **CORREGIR** la demanda y hacer explícito el juicio de oposición normativa, trataré de mostrar cómo la expresión demandada "***dentro del territorio nacional"***, contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y el parágrafo segundo del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 se traduce en una omisión legislativa que supone la violación de normas constitucionales y la desprotección de los derechos de quienes se han visto forzados a migrar hacia un país extranjero como consecuencia del conflicto armado:

Juicio de oposición normativa de la expresión "dentro del territorio nacional" de la Ley 387 de 1997 y par. 2 art. 60 de la Ley 1448 de 2011

Derechos	Oposición.	Razones de la oposición
Recurso efectivo y debido proceso.	Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 29 de la Constitución Política.	Inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico y, en especial, en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 de mecanismos de asistencia, atención y reparación adecuados (suficientes, eficaces, rápidos, expeditos y apropiados) para asegurar un recurso efectivo a refugiados, asilados o a aquellas personas en situación regular o irregular que migraron hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado. Estas medidas no pueden homologarse con otros tipos de victimizaciones innominadas en desarrollo abstracto del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en tanto que no serían una

www.legismovil.com 038

		respuesta adecuada frente a las afectaciones multidimensionales padecidas por esta población a causa de su migración forzada, las cuales son esencialmente similares a aquellas que sufren las víctimas de desplazamiento forzado. Si así fuese tendría que admitirse la existencia de un supuesto recurso efectivo que no garantiza derechos tales como el retorno, la restitución de bienes abandonados (no me refiero al caso de tierras despojadas), la vivienda y la estabilización socioeconómica de estas personas, todos ellos derechos exclusivos o priorizados a favor de la población desplazada. En especial, para el caso de los refugiados el contenido del recurso efectivo al cual hacemos referencia está dado por los literales a, b, d, e, f, h, k, l, n, o y p del Informe presentado por el ACNUR ante la Asamblea General de la ONU "Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados (2004)". En las normas de justicia transicional no se contempla una sola medida que busque satisfacer los derechos de los refugiados víctimas del conflicto que desean regresar al país.
Reparación integral.	Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, aprobada por Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/34 de noviembre de 1985 (Principios 4, 5 y 6.e). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados en 2005 mediante la Resolución 60/147 aprobada de la Asamblea General de Naciones Unidas (Principio II).	En las normas de justicia transicional no existen mecanismos que, con un enfoque diferencial, tengan la aptitud de reparar los daños sufridos por refugiados, asilados o personas en situación regular o irregular que migraron hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado. En el marco de procedimientos administrativos, encontramos la inexistencia de montos indemnizatorios que atiendan las afectaciones particulares que sufre esta población y que deberían obedecer a cuantías similares a aquellas que han sido consagradas a favor de las personas víctimas de desplazamiento forzado. En cuanto a los procedimientos administrativo-judiciales, estas falencias se ponen en evidencia ante la imposibilidad normativa de que se restituyan las tierras abandonadas –no me refiero al caso de tierras despojadas- por estas personas a consecuencia de la amenaza que los obligó a abandonar el país.
Retorno y restitución de viviendas,	Principios Pinheiro (principios 2.1, 2.2, 12.3, 13.4, 18.1, 19.1 y 19.2).	Inexistencia en el ordenamiento jurídico nacional de "medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para

www.legismovil.com 039

tierras y patrimonios de personas refugiadas.		apoyar y facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio" de las personas que se vieron forzadas a refugiarse en el exterior como consecuencia del conflicto armado, tal y como lo obliga el Principio Pinheiro 12.3. Es preciso insistir en que, en el marco normativo de justicia transicional en Colombia y, en general, en el ordenamiento interno, no se encuentra una respuesta satisfactoria a esta exigencia, la cual podría eventualmente darse si los derechos de esta población se homologan con los de la población desplazada en este aspecto, siendo esto, exactamente, lo que se pretende en la presente demanda. De este mndo, Colombia, a pesar de que cuenta con un profuso marco normativo en materia de justicia transicional, ha omitido legislar y prever mecanismos administrativos y judiciales para atender la obligación contenida en el Principio 18.1. "Los Estados deben velar por que el derecho de los refugiadns y desplazados a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio se reconozca como un componente esencial del Estado de Derecho. Los Estados deben garantizar el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio adoptando todas las medidas legislativas necesarias, incluida la aprobación, la modificación, la reforma o la revocación de las leyes, los reglamentos o las prácticas pertinentes. Los Estados deben establecer un marco jurídico para la protección del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio que sea **claro y coherente y, cuando proceda, que esté unificado en una sola ley**" (subrayas y negrillas extratexto). Porque, realmente, no sería cnnstitucionalmente admisible que el Estado colombiano se refugie bajo una premisa infundada, esto es, e que la atención a los refugiados le compete exclusivamente al Estado extranjero donde estos habitan. Máxime si se considera la obligación vertida en el Principio 13.4. "Los Estados deben garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución **ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido** (subrayas y negrillas extratextn).
Igualdad	Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.	El derecho a la igualdad y el principio de justicia formal obliga a los Estados a prever tratamientos similares ante situaciones de hecho esencialmente similares (no

www.legismovil.com 040

necesariamente idénticas, lo cual sería muy difícil de constatar).

Pese a que el desplazamiento forzado y los fenómenos de migración forzada hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado comparten un mismo hecho de origen (coacción o amenaza que motiva el cambio de lugar de domicilio) y afectaciones multidimensionales idénticas o incluso más graves en el caso de quienes deben abandonar su país, la Ley 1448 de 2011 no contempla un tratamiento equivalente para estas dos situaciones de hecho.

Como se ha dicho, cruzar una frontera nacional no exonera al Estado colombiano de sus deberes de asistencia, atención y reparación frente a esta población. Considero que por este hecho accesorio no se debería derivar un trato discriminatorio, como en efecto ocurre si se acepta que es preciso privar a esta población de un conjunto de medidas adecuadas que la legislación nacional sólo prevé para la población desplazada. Se trata, pues, de medidas de asistencia, atención y reparación que no existen para dar respuesta a los demás hechos victimizantes o a un nuevo hecho victimizante innominado, y que son necesarias para atender las afectaciones multidimensionales asociadas a la migración forzada, sea que ésta ocurra dentro de las fronteras nacionales o por fuera de ellas.

En efecto, por su propia especificidad, la migración forzada internacional no podría homologarse al rótulo de "hechos diferentes al desplazamiento forzado" (Capítulo IV del Decreto 4800 de 2011), tal y como así los definen las reglamentaciones de la Ley 1448 de 2011.

El Principio 10.1. de los *Principios Pinheiro* consagra que: "Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad".

De la lectura de esta norma queda claro como los derechos de las personas desplazadas y refugiadas deben ser atendidos a través de mecanismos similares sin discriminación alguna. La norma no obliga a los Estados únicamente frente a la población desplazada, ni tampoco lo hace exclusivamente de cara la población refugiada. Luego, no es constitucionalmente admisible que la justicia transicional colombiana prevea mecanismos

www.legismovil.com 041

		de retorno en condiciones de seguridad y dignidad a favor de la población desplazada (artículo 66 de la Ley 1448 de 2011), y omita tutelar este derecho frente a las personas refugiadas y desplazadas que abandonaron el país a consecuencia del conflicto armado. Se insiste, no existe norma alguna en la legislación de víctimas del conflicto armado que consagre si quiera la posibilidad de que estas personas retornén a Colombia en las condiciones que los Principios Pinheiro exigen.

Para finalizar y **RESUMIR** el asunto bajo examen constitucional: aun si se considera que la migración forzada que ocurre dentro del territorio nacional es radicalmente distinta de aquella que ocurre más allá de las fronteras de Colombia como consecuencia del conflicto armado, esto es, en el caso de que se asuma de que no existe un trato discriminatorio porque no se está en presencia de fenómenos esencialmente similares (en su origen y afectaciones multidimensionales), ello no descarta la posibilidad de evaluar el mérito del primer cargo que busca censurar la inexistencia de mecanismos que aseguren un recurso efectivo, la reparación integral y la restitución de las tierras, viviendas y patrimonios de quienes se han visto forzados a migrar hacia el extranjero como consecuencia del conflicto armado.

Porque, a fe de verdad, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, y más aún, no existe en la legislación de justicia transicional de nuestro país una sola norma que pueda materializar los derechos de esta población, siendo insatisfactorio que en términos generales el Estado colombiano pueda dar por cumplida así su obligación internacional de garantizar un recurso efectivo, reparador y adecuadn para restituir las tierras, viviendas y patrimonios de la población que se ve forzada a migrar hacia el exterior a causa del conflicto armado con la simple firma de tratados que no son desarrollados en su legislación interna, tal y como dichos instrumentos lo exigen. Menos aún, porque tampoco sería satisfactorio que los derechos de estas personas se homologuen a los demás tipos de hechos victimizantes o a hechos victimizantes innominados respecto de los cuales no existen mecanismos de asistencia, atención y reparación diferencialmente motivados y llamados a atender, entre otros, las exigencias normativas en materia de retorno, estabilización socioeconómica, restitución de tierras, viviendas y patrimonios, como sí ocurre para el caso del desplazamiento forzado, y debería ocurrir también en nuestra legislación interna para el fenómeno de migración forzada internacional del que hemos hablado de acuerdo con las citadas normas internacionales.

Por último, es posible sostener que el análisis de fondo de estas cuestiones no supondría modificar los conceptos de desplazamiento forzado interno ni de refugio, sino, más bien, que es ésta una oportunidad para evaluar si en Colombia existe una respuesta adecuada y equitativa para dos fenómenos que, de hecho, son esencialmente similares.

***

II. SEGUNDA PARTE. CORRECCIONES AL TEXTO DE LA DEMANDA.

Habiendo intentado ya superar los defectos de los que adolecía la versión original de la demanda presentada, me propondré incorporar en la segunda parte del presente escrito los cambios que fueron indicados a título de corrección. De este modo, teniendo en cuenta que los defectos eran de carácter argumentativo, sólo procederé a corregir los títulos que atañen a la síntesis del planteamiento jurídico (3.3.), a los cargos formulados (4.) y a las peticiones elevadas (5.), todos ellos contenidos en la versión original de la demanda, los cuales sintetizan las razones y los defectos que, a juicio del suscrito, han sido superados en la primera parte de este memorial. De suerte tal que los demás acápites de la demanda original permanecerán incólumes en la medida en que la actual corrección no pretende hacer las veces de una sustitución de la demanda presentada.

www.legismovil.com 042

2.1. SÍNTESIS DEL PLANTEAMIENTO JURÍDICO.

La presente demanda está compuesta por dos cargos que apuntan a cuestionar las expresiones "*dentro del territorio nacional*" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011. En ambos cargos se expresará la existencia de una OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, en la medida en que el legislador colombiano no estableció, como hecho victimizante para efectos de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997, la situación de aquellas PERSONAS QUE SE HAN VISTO FORZADAS A MIGRAR HACIA EL EXTERIOR COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO, omitiendo definir medidas concretas y diferenciadas de asistencia, atención y reparación para esta población, *con independencia que su el interés de estas personas sea regresar o no a Colombia.*

El primer cargo se edifica sobre la base de la violación de los derechos a un RECURSO EFECTIVO, al DEBIDO PROCESO, a la REPARACIÓN INTEGRAL y a la RESTITUCIÓN DE VIVIENDAS, TIERRAS y PATRIMONIO de las PERSONAS QUE SE HAN VISTO FORZADAS A MIGRAR HACIA EL EXTERIOR COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO, de suerte tal que plantea la existencia de una OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA, de modo que se afirmará que las normas acusadas desconocen los principios de asistencia, atención y reparación integral, al no prever recursos efectivos para el reconocimiento y la satisfacción de los derechos de las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado.

Sobre el trasfondo argumentativo del derecho a la IGUALDAD, el segundo cargo plantea la existencia de una OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA que produce un TRATO DISCRIMINATORIO en materia de reconocimiento, asistencia, atención y reparación a las PERSONAS QUE SE HAN VISTO FORZADAS A MIGRAR HACIA EL EXTERIOR COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO colombiano. Se verá cómo la limitación territorial impuesta por las normas acusadas excluye a las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado del acceso al GOCE EFECTIVO DE SUS DERECHOS, entre ellos, los derechos al retorno y a la reubicación (artículo 66 de la Ley 1448 de 2011; artículos 71 – 78 del Decreto 4800 de 2011), reunificación familiar (Ibíd.), ayudas humanitarias más amplias (artículo 62, Ibíd.), restitución de tierras (artículo 72, Ibíd.), vivienda para personas desplazadas (artículo 12, Ley 1537 de 2012), entre otros, TODOS los cuales se encuentra LIMITADOS a la población víctima de desplazamiento forzado interno.

Por todo lo anterior, se deprecará de la honorable Corte, como pretensión principal, la exequibilidad condicionada de las normas acusadas, *bajo el entendido de que el reconocimiento de las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado y la garantía de sus derechos deben darse en términos igualitarios con el reconocimiento y el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado interno.* De forma subsidiaria a lo anterior, solicitaré la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones "dentro del territorio nacional" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011.

En síntesis, la omisión deliberada del Legislador y la falta de voluntad política del Ejecutivo frente al reconocimiento y a la materialización de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado son falencias que la honorable Corte tiene la oportunidad de subsanar a través de una sentencia ejemplar y ejemplarizante.

Por último, quisiera destacar que la materialización de los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado no se encuentra condicionada por el efectivo retorno de estas personas, de suerte que el acceso a un recurso efectivo, la reparación integral y la restitución de viviendas, tierras y patrimonios son derechos que el Estado colombiano debe garantizar con independencia de que los migrantes regresen o no al territorio nacional.

2.2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA (OBJETO DEL DISENSO)

www.legismovil.com 043

A continuación desarrollaré en detalle los dos cargos que, como se anunció, constituyen el objeto del disenso constitucional.

2.2.1. CARGO PRIMERO. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA POR AUSENCIA DE RECURSO EFECTIVO Y VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA REPARACIÓN INTEGRAL Y AL RETORNO Y RESTITUCIÓN DE LAS VIVIENDAS, TIERRAS Y EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS QUE SE HAN VISTO FORZADAS A MIGRAR HACIA EL EXTERIOR COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO.

El presente cargo se dirige en contra de las expresiones "dentro del territorio nacional" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 y, para efectos analíticos, puede desglosarse en los derechos que se consideran vulnerados por las normas acusadas.

2.2.1.1. Violación por omisión del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso: artículo 2 del PIDCyP, artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 29 C.N.).

Comencemos por despejar cualquier duda que exista sobre el deber del Estado colombiano de garantizar los derechos humanos, *universales*, incluso de aquellas personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado y que ya no se encuentran en su territorio. Si esto no fuera así, bastaría entonces con que un Estado viole derechos y expulse a las víctimas de su territorio. Por eso, tal y como afirma David James Cantor en un informe rendido para el ACNUR:

> la obligación de proveer un remedio eficaz proviene de la violación a los derechos humanos; siempre que ésta suceda dentro de la jurisdicción del Estado, existe la obligación de proveer un remedio eficaz. No hay nada que sugiera que dicho requisito desaparece o se suspende si la víctima sale de la jurisdicción del Estado (subrayas extratexto) (Cantor, 2011, p. 8)[19].

Este compromiso se contempla, universalmente, de acuerdo con el literal a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece:

> a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales (subrayas extratexto).

Aclarando que el derecho a un recurso efectivo no necesariamente se reduce a un recurso de carácter jurisdiccional, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Comunicación N° 859/1999 en el caso *Vaca vs Colombia*, expresó:

> En virtud del apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar al Sr. Luis Asdrúbal Jiménez Vaca un recurso efectivo, que incluya una indemnización y de adoptar medidas adecuadas para proteger su seguridad personal y su vida de manera que sea posible su regreso al país (subrayas extratexto)[20].

Asimismo, el artículo 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, ratificada por Colombia, establece que: "*En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia*". El Estado colombiano, en calidad de parte contratante, debe garantizar el acceso a un recurso efectivo, incluso con mayor fuerza, con respecto a sus propios refugiados, en tanto que estos tienen el derecho a emplear los recursos existentes en el Estado de origen.

---

[19] *Cf.* David James Cantor. Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia. ACNUR, 2011. Disponible en:
http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51751f1f4

[20] El dictamen del Comité de Derechos Humanos puede verse en la Base de Datos en Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota: http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/859-1999.html

www.legismovil.com 044

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Urrutia vs Guatemala*, refiriéndose al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra el derecho a un recurso efectivo, consideró que:

> no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos. Es decir, toda persona debe tener acceso a un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes que amparen sus derechos fundamentales. Dicha garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención (subrayas extratexto).

En especial, la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU 16 de diciembre de 2005, que consagra *Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2005)*, establece:

> VI. Tratamiento de las víctimas. 10. Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.
>
> VIII. Acceso a la justicia. 12. La víctima de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional. Otros recursos de que dispone la víctima son el acceso a órganos administrativos y de otra índole, así como a mecanismos, modalidades y procedimientos utilizados conforme al derecho interno. Las obligaciones resultantes del derecho internacional para asegurar el derecho al acceso a la justicia y a un procedimiento justo e imparcial deberán reflejarse en el derecho interno (subrayas extratexto)[21].

A nivel de derecho interno, como es sabido, el derecho a un recurso efectivo se materializa, claramente, en el derecho al debido proceso judicial y administrativo (artículo 29 C.N.).

Pues bien, todo lo anterior cobra relevancia en tanto que, a juicio del suscrito, el derecho a un recurso efectivo –íntimamente ligado con el derecho a la reparación–, implica, de cara a las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, la existencia de mecanismos *administrativos* y judiciales que contemplen medidas de asistencia, atención y reparación. Fundamentalmente, para el caso de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, al igual que con las víctimas de desplazamiento forzado interno, este recurso efectivo debe materializarse, entre otros, en un conjunto de medidas que reconozcan las consecuencias diferenciales del hecho victimizante.

Porque, hay que decirlo claramente, un RECURSO EFECTIVO apto para atender los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado debería contener, entre otras, medidas del siguiente orden, tal y como lo reconoce el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su 55° Período de Sesiones, en el Informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, fechado en octubre de 2004 con el nombre "*Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados" (2004)*[22], entre otros:

---

[21] Estos principios pueden consultarse en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx

[22] El documento puede verse en: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=540d55cf4

www.legismovil.com 045

- Literales a) y b): El derecho a la repatriación o retorno voluntario al país de origen.
- Literal k): El derecho a la nacionalidad.
- Literal l): El derecho a la identificación y reconocimiento de su estado civil conforme a las variaciones que se hayan dado durante el refugio.
- Literal n): El derecho a la reunificación familiar.
- Literales d), e) y f): El derecho a ser protegidos frente a cualquier injerencia o afectación a su vida, honra y bienes.
- Literal o): El derecho a no ser discriminados, el cual comporta la necesidad de que se reconozca la educación y los títulos educativos obtenidos en el exterior durante el refugio.
- Literal h): El derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.
- Literal p): El derecho a la participación.

Sin embargo, las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 limitan el acceso a la mayoría de estos derechos de acuerdo con la definición que hacen del desplazado, esto es, conforme a un criterio territorial que restringe el goce efectivo de los mismos sólo a aquellas personas que han migrado dentro de las fronteras nacionales. En la lógica de estas disposiciones normativas, las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado no tendrían ni siquiera derecho a solicitar el retorno a Colombia.

Por manera que las normas acusadas han OMITIDO establecer recursos efectivos, de carácter *administrativo* y judicial, que efectivicen, desde un enfoque diferencial, los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado.

2.2.1.2. Violación por omisión del derecho a la reparación integral.

La honorable Corte ha dejado en claro, frente al derecho a la reparación integral, que éste "se apoya en el principio general del derecho según el cual el responsable de un daño o agravio debe repararlo o compensarlo" (Sentencia C-180 de 2014, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos), de suerte tal que el Estado colombiano se encuentra internacionalmente obligado a establecer programas de reparación a favor de las víctimas del conflicto[23].

Entre otros, vale la pena traer a colación las siguientes disposiciones que integran, por vía del artículo 93 constitucional, el bloque de constitucionalidad que define el marco normativo en materia de reparación integral a las víctimas. Así pues, la Declaración sobre los *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, aprobada por Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/34 de noviembre de 1985 consagra a este respecto:

---

[23] *Cf.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero. Reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C No. 44; Caso Blake. Reparaciones. Sentencia de enero 22 de 1999. Serie C No. 48; Caso Caracazo. Reparaciones. Sentencia de agosto 29 de 2002. Serie C No. 95; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101; Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101. Ver también Joinet, L. 1997. ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49vo periodo de sesiones. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios No. 33, 36: ONU. 2004. Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Doc. E/CN.4/2004/57/Anexo/Apéndice I, principios 16 a 25; Van Boven, T. 1993. ONU, Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45vo periodo de sesiones. Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8; Bassiouni, M.C. 2000. ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56vo periodo de sesiones. El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión. Doc. E/CN.4/ 2000/62; Orentlicher, D. 2004. ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60vo periodo de sesiones. Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad. Doc. E/CN.4/ 2004/88.

www.legismovil.com 046

> 4. Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.
>
> 5. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles (...)
>
> 6. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: (...)
>
> c) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas" (subrayado extratexto)[24].

Asimismo, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados en 2005 mediante la Resolución 60/147 aprobada de la Asamblea General de Naciones Unidas, parte reconociendo y afirmando:

> la importancia de abordar la cuestión del derecho a interponer recursos y obtener reparaciones de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario de manera sistemática y exhaustiva a nivel nacional e internacional.

El Principio II de esta Resolución concretiza el contenido de la obligación internacional con relación a:

> (...) los Estados se asegurarán, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales del modo siguiente:
>
> b) Adoptando procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia; [...]
>
> a) Disponiendn para las víctimas lns recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados que se definen más abajo, incluida la reparación;

Quisiera, con lo anterior, hacer énfasis en la necesidad y en el deber del Estado colombiano de establecer programas administrativos de reparación a las víctimas, reconociendo la especificidad del hecho victimizante que los ha afectado. En particular, resultan indispensables mecanismos efectivos, rápidos, suficientes y adecuados, generalmente de carácter *administrativo*, en el marco de programas de reparación que reconozcan las particularidades del hecho victimizante que afecta a las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, las cuales, al tenor de las normas acusadas, son sistemáticamente ignoradas.

De allí la importancia de que el legislador consagre procedimientos administrativos de reparación para las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado en función del daño sufrido individualmente, y en particular de criterios como el tipo de crimen, la vulnerabilidad de la víctima, enfoques diferenciados, etc. A mi juicio, los procedimientos administrativos que se encuentran previstos para las víctimas de desplazamiento forzado interno, que incluyen, entre otros componentes, la indemnización de 17 SMLMV y el acceso a vivienda, podría ser un referente de aplicación por equivalente.

En últimas, según afirma el *Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*, Dr. Pablo de Greiff (2014), "un

[24] Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx

www.legismovil.com 047

enfoque sobre las reparaciones verdaderamente basado en los derechos humanos tendría a la violación de los derechos como único criterio pertinente para dar acceso a los beneficios"[25].

En conclusión, vale la pena traer a colación las palabras del Comité de Derechos Humanos sobre este punto: "si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo, [...] no se cumple" (Observación general 31)[26].

2.2.1.3. Violación por omisión del derecho al retorno, a la restitución de las viviendas, tierras y patrimonio de los refugiados (Principios *Pinheiro*).

Asumiendo las definiciones consagradas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1994 y 60 de la Ley 1448 de 2011, normas parcialmente demandadas, los artículos 66 de la Ley 1448 de 2011 y 71 a 78 del Decreto 4800 de 2011 establecen el derecho al retorno y a la reubicación como una medida de restablecimiento exclusiva de la población víctima de desplazamiento forzado interno. El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011 limitan, asimismo, el derecho a la restitución de tierras frente a aquellas víctimas de despojo o abandono forzado de tierras como consecuencia del desplazamiento forzado interno.

Pues bien, estas exclusiones evidentes y la ausencia de normas que regulen estos derechos frente a la población víctima que se ha visto forzada a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, permiten sostener que el Estado colombiano incumple sus compromisos internacionales en esta materia.

Para evidenciar lo dicho, es de suma importancia traer a colación lo dispuesto en los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas* (*Principios Pinheiro*), cuyo contenido ha sido reconocido por la honorable Corte como parte integrante del Bloque de Constitucionalidad (Sentencia C-280 de 2013, M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla). Pues bien, estos Principios parten de considerar y reconocer:

> Considerando que millones de refugiados y de personas desplazadas en todo el mundo siguen viviendo en condiciones precarias e inciertas y que todos ellos tienen derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y de dignidad, a sus hogares y tierras de origen o a sus anteriores lugares de residencia habitual.
>
> [...] Con el convencimiento de que el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es esencial para la solución de conflictos, la consolidación de la paz en los períodos posteriores a los conflictos, el regreso seguro y sostenible y la consolidación del Estado de Derecho (subrayado extratexto).

Es por esta razón que el Bloque de Constitucionalidad, compuesto, principalmente en esta materia, por los *Principios Pinheiro*, exige del Estado colombiano el establecimiento de medidas legislativas, administrativas y judiciales que garanticen el retorno de los refugiados y la restitución de sus tierras, viviendas y patrimonios. De allí que no sea suficiente creer que el reconocimiento general de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado se da, en términos generales, bajo el concepto operativo de víctimas, ya que de éste no se derivan medidas concretas a favor de los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, la mayoría de las cuales están restringidas, como insistentemente se ha dicho, para víctimas de desplazamiento forzado interno.

Los principios 2.1. y 2.2. *Pinheiro* afirman, con claridad, que:

> 2.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les

[25] El Informe presentado en la Asamblea General de Naciones Unidas "Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" (A/69/518 §67) puede leerse en: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/70/PDF/N1456470.pdf?OpenElement

[26] La Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos puede consultarse en la Biblioteca de la Universidad de Minnesota sobre Derechos Humanos: http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom31.html

www.legismovil.com 048

indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.

2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho.

En términos más específicos, el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su 55° Período de Sesiones, en el Informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, fechado en octubre de 2004 con el nombre *"Conclusión sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados"*, se:

h) Reconoce que en principio todos los refugiados que regresan deben tener el derecho a que se les devuelva cualquier vivienda, tierra o propiedad de que se les hubiera privado en forma ilegal, discriminatoria o arbitraria antes de exilio o durante éste, o a recibir indemnización por ello (...)

i) Destaca la conveniencia de que en cualquier marco de restitución y compensación se tenga en cuenta la situación de las refugiadas que regresan.

j) Alienta a los países de origen a que proporcionen a los refugiados carentes de hogar que regresan, según proceda, acceso a tierras o a vivienda adecuada con arreglo a las normas locales (subrayas extratexto);

En esta misma línea, los principios 12.3 y 13.4 *Pinheiro* le dan contenido a este deber estatal frente a los refugiados y víctimas de desplazamiento forzado interno:

12.3. Los Estados deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para apoyar y facilitar el proceso de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio.

13.4. Los Estados deben garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido (subrayas extratexto).

Asimismo, como bien sugiere el principio 18.1 *Pinheiro*, el deber del Estado de prever medidas legislativas, administrativas y judiciales que faciliten el retorno y la restitución de las tierras, vivienda y patrimonio de los refugiados, es un deber que hace parte esencial del Estado de Derecho (Preámbulo, artículos 1 y 2 C.N.):

18.1 Los Estados deben velar por que el derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio se reconozca como un componente esencial del Estado de Derecho. Los Estados deben garantizar el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio adoptando todas las medidas legislativas necesarias, incluida la aprobación, la modificación, la reforma o la revocación de las leyes, los reglamentos o las prácticas pertinentes. Los Estados deben establecer un marco jurídico para la protección del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio que sea **claro y coherente y, cuando proceda, que esté unificado en una sola ley** (subrayas y negrillas extratexto).

Queda visto así cómo **NO** es suficiente afirmar, como lo ha hecho la Corte en oportunidades anteriores[27], que las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como

[27] *Cf.* Sentencia T-832 de 2014, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Como hemos dicho, aun cuando el argumento de la Corte Constitucional en esta sentencia es impecable en tanto que aplica normas cuya constitucionalidad en su momento no se cuestionaba, se hace necesario un pronunciamiento por parte de la Sala Plena, en sede de un proceso de control de constitucionalidad, que especifique, además, las medidas de asistencia,

www.legismovil.com 049

consecuencia del conflicto armado deben ser reconocidas como víctimas operativas (en general) del conflicto armado interno, pues ello iría claramente en contravía de la exigencia internacional de establecer un marco jurídico **CLARO, COHERENTE** y **UNIFICADO,** que reconozca el derecho al retorno y a la restitución de las tierras, vivienda y patrimonio de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, en función de las particularidades propias de este hecho victimizante.

2.2.2. CARGO SEGUNDO. OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA POR TRATO DISCRIMINATORIO.

El presente cargo se dirige en contra de las expresiones "dentro del territorio nacional" contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 y, para efectos analíticos, puede resumirse en el tratamiento discriminatorio en el que incurren las normas acusadas, en tanto que éstas dan a pie a que se contemplen medidas de asistencia, atención y reparación que son exclusivas de las víctimas de desplazamiento forzado interno, con lo cual las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado quedan en un margen de desprotección de sus derechos fundamentales. Porque, incluso si se considera que, en general, las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado son víctimas para efectos operativos de la Ley 1448 de 2011, es claro que derechos específicos, como el retorno y la reubicación, les serían negados como quiera que estos se restringen a víctimas de desplazamiento forzado interno.

En el fondo, aun en el evento en que se juzgue que no debe prosperar el cargo primero, esto es, que se estime que la ausencia de un recurso efectivo que permita la materialización de los derechos a la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas no se traduce en una violación por omisión de la Constitución, es preciso considerar, adicionalmente, que se configura un tratamiento discriminatorio, como quiera que el marco normativo definido por las Leyes 387 de 1994 y 1448 de 2011 "excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás" (Sentencia C-351/13, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), para el caso, excluye a las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado del acceso a medidas de asistencia, atención y reparación –en especial el retorno y la reubicación– que se conceden a los desplazados internos.

2.2.2.1. Violación por omisión del derecho a la igualdad (artículo 13 C.N.): mandato de trato paritario y mandato de trato diferencial.

Con suma experticia, la honorable Corte ha delimitado el contenido específico del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política:

> Del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables (Sentencia C-250 de 2012, M.P. Dr. Humberto Sierra Porto) (subrayado extratexto).

---

atención y reparación a que tendrían derechos las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, dadas las omisiones legislativas aquí censuradas respecto de las normas acusadas. Por definición, en la citada sentencia de tutela no se revisó la constitucionalidad de las normas aquí acusadas, sino que se buscó la protección de los derechos fundamentales de una persona que había migrado hacia otro país como consecuencia del conflicto armado. Lo anterior bajo el entendido de que una sentencia de este tipo sólo tutela intereses particulares, pero no es la providencia idónea para revisar y pronunciarse sobre cuestionamientos que se ventilan en sede de procesos de constitucionalidad promovidos en ejercicio de los derechos políticos de un ciudadano.

www.legismovil.com 050

Pues bien, cabría preguntarse: *¿entre las víctimas de desplazamiento forzado interno y las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado se presentan más similitudes o más diferencias?* La respuesta, que debe ser contundente, nos permite sostener que los desplazados internos y las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado comparten más similitudes de hecho que diferencias, de modo que su tratamiento, para efectos normativos, debe darse en términos igualitarios o equivalentes. No en vano distintos instrumentos internacionales, incluyendo aquellos que delimitan el mandato del ACNUR, refieren derechos similares tanto para víctimas de desplazamiento forzado interno como para víctimas en condición de refugio o asilo.

Así, no puede perderse de vista que el desplazamiento forzado interno, el refugio, el asilo y los movimientos migratorios no regularizados que ocurren como consecuencia del conflicto armado comparten, en esencia, una misma base fáctica que les da origen. Lo coyuntural y por ende accesorio es si se cruza o no una frontera estatal, pero las afectaciones a nivel familiar, social, económico y cultural atienden a un patrón de similitud.

De hecho, cruzar una frontera internacionalmente reconocida sólo es relevante para efectos de obtener un estatus de protección internacional en un país extranjero. Afirmar lo contrario sería tanto como reconocer que para un Estado es más conveniente que sus nacionales migren del territorio nacional para así no verse obligado a garantizar sus derechos y atender las justas demandas de reparación.

De lo anterior se puede concluir que entre víctimas de desplazamiento forzado interno y las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado debe existir "un mandato de trato paritario" a cargo del Estado en lo que respeta a medidas de asistencia, atención y reparación, puesto que, parafraseando a la Corte, estamos en presencia de destinatarios cuyas situaciones presentan similitudes y diferencias, siendo las similitudes más relevantes que las diferencias.

Más aún, si se considera que las afectaciones de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado son muy distintas a las de los desplazados internos, tendríamos que reconocer que son más graves aquellas que se materializan en la migración forzada de compatriotas hacia el exterior y que, pese a ello, en la lógica omisiva de las normas acusadas, merecerían del Estado una asistencia, atención y reparación mucho más limitada que aquella que se ofrece a desplazados internos, esto es, merecerían una respuesta bajo un concepto operativo y general de "víctimas del conflicto armado", que no incluiría, entre otros, reparaciones en un monto de 17 SMLMV (artículo 149 del Decreto 4800 de 2011), la atención humanitaria cuantas veces sea necesario mientras persisten las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta (frente a las víctimas en general las ayudas humanitarias son limitadas en número, artículo 67 de la Ley 1448 de 2011), ni el derecho al retorno (artículo 66 de la Ley 1448), por sólo citar algunos ejemplos.

Cabe destacar que, si esto fuese así, es decir, si se sostiene que la situación de los migrantes internacionales es esencialmente distinta a la situación de los migrantes internos, de todas formas se vería conculcado el derecho a la igualdad de las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, toda vez que las normas acusadas no se corresponden con un trato diferenciado y especial a favor de aquellas personas que migraron hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado. Nuevamente, parafraseando a la Corte, la deliberada omisión que cometen las normas acusadas desconoce el deber de establecer mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables, como lo son las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado.

2.2.2.2. Violación por omisión del derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en condiciones no discriminatorias (*Principios Pinheiro*).

Los *Principios Pinheiro* no sólo consagran el derecho de los refugiados al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio, sino que, asimismo, establecen como imperativo que las medidas legislativas, administrativas y judiciales que los desarrollan a nivel

www.legismovil.com 051

interno deben respetar un tratamiento igualitario y, por ende, no discriminatorio, entre víctimas de desplazamiento forzado interno y refugiados.

Así, los principios 10.1 y 12.1. versan:

> 10.1. Todos **los refugiados y desplazados** tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad.
> 12.1. Los Estados deben establecer procedimientos, instituciones y mecanismos que de una manera **equitativa**, oportuna, independiente, transparente y **no discriminatoria,** y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. En los casos en que estas cuestiones se puedan abordar de forma eficaz con los procedimientos, las instituciones y los mecanismos existentes, se deben proporcionar los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para facilitar la restitución de forma justa y oportuna (subrayado y negrillas extratexo).

Se desprende de lo anterior que el tratamiento de los Estados frente a refugiados y desplazados internos debe darse en términos paritarios. Prever mecanismos de regreso voluntario a favor de víctimas de desplazamiento forzado interno, y omitir hacerlo frente a víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado en condición de refugio, desconoce el mandato a cargo del Estado de garantizar el regreso de estas personas en condiciones de seguridad y dignidad.

Así, por ejemplo, el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, tributario con la definición de desplazado consagrada en el artículo 60 de este mismo cuerpo normativo, establece:

> Artículo 66. Retornos y reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento (subrayado extratexto).

En esta misma línea, el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 limita las medidas de restitución de tierras, en el caso de los abandonos forzados (no me refiero aquí a despojos), a los desplazados por la violencia, excluyendo, como lo ordenan los *Principios Pinheiro*, las hipótesis de aquellos que han cruzado la frontera colombiana para preservar su vida y que han debido abandonar sus tierras, la cuales, de acuerdo a la definición del abandono forzado, estarían condenados a perder como quiera que éste, en voz de lo expresado en el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, se restringe al caso de aquella persona que se ha visto "forzada a desplazarse".

Se sigue entonces que, sobre la base de las normas aquí acusadas, la Ley 1448 de 2011, en materia de retornos y restitución de tierras, establece un trato DISCRIMINATORIO con relación a los refugiados víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado. Si se establece un contraste entre las normas citadas y los Principios Pinheiro 19.1 y 19.2, se constata una violación de las disposiciones contenidas en estos últimos:

> 19.1. Los Estados no deben aprobar ni aplicar leyes que menoscaben el proceso de restitución, como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna otra razón.

> 19.2. Los Estados deben adoptar de inmediato medidas para revocar las leyes injustas o arbitrarias y las que produzcan algún otro efecto discriminatorio respecto del disfrute del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, así como proporcionar recursos jurídicos a quienes hasta entonces se hayan visto injustamente perjudicados por la aplicación de dichas leyes (subrayado extratexto).

Fácil es concluir, por tanto, que las definiciones contenidas en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011 condicionan interpretaciones discriminatorias en lo que respecta a los derechos de las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como

www.legismovil.com 052

consecuencia del conflicto armado, en especial, de acuerdo con los *Principios Pinheiro*, de sus derechos al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio. Ello porque, como se ha expresado de manera reiterada en este escrito, estos derechos son restringidos a favor de las víctimas de desplazamiento forzado interno con exclusión evidente de las personas que han migrado, como consecuencia del conflicto armado, hacia otro país.

2.3. SOLICITUDES

De conformidad con los argumentos anteriormente esgrimidos, de manera respetuosa le solicito a la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional que acceda a las siguientes peticiones respecto de cada uno de los cargos de la demanda:

2.3.1. Petición principal. Que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; en el entendido de que aquellas personas que se han visto forzadas a migrar por fuera del territorio nacional como consecuencia del conflicto armado tienen derecho al *reconocimiento* como víctimas de desplazamiento forzado en general y, por ende, derecho a un *recurso efectivo* o a un *debido proceso* que incluya medidas de asistencia, atención (retorno, entre otras) y reparación que efectivicen sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (incluyendo la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio).

2.3.2. Primera petición subsidiaria. En caso de que no prospere la petición anterior (2.3.1.), que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; en el entendido de que aquellas personas que se han visto obligadas a migrar por fuera del territorio nacional como consecuencia del conflicto armado deben ser reconocidas en términos *igualitarios* y equivalentes a las víctimas de desplazamiento forzado interno y, por ende, ellas tienen derecho a un *recurso efectivo* o a un *debido proceso* que incluya medidas de asistencia, atención (retorno, entre ntras) y reparación que efectivicen sus derechos a la verdad, justicia, reparación (incluyendo la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio) con garantías de no repetición.

2.3.3. Segunda petición subsidiaria. En caso de que no prosperen las peticiones anteriores (2.3.1 y 2.3.2.), que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; puesto que viola el derecho de las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado a un recurso efectivo, al debido proceso, a la reparación integral, al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.

2.3.4. Tercera petición subsidiaria. En caso de que no prosperen las peticiones anteriores (2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3), que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "dentro del territorio nacional" contenida en los artículos 1 de la Ley 387 de 1997 y 60 de la Ley 1448 de 2011; puesto que materializa un trato discriminatorio de las víctimas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado en comparación con las víctimas de desplazamiento forzado interno.

3. ANEXOS.

Copia del Oficio 201572022354401 del 11 de diciembre de 2015 (fecha posterior a la presentación de la demanda), suscrito por Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

***

Confío en que, de esta manera, puedan entenderse subsanadas las falencias argumentativas que afectaban la aptitud de la demanda inicialmente presentada.

Agradeciendo la oportunidad concedida, del honorable Magistrado Sustanciador, con gratitud, admiración y respeto,

ENAN ENRIQUE ARRIETA BURGOS
Cédula de ciudadanía 1.067.873.406 de Montería

www.legismovil.com 053

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

740.04.15-31

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: *20157202235440 1*
Fecha: *2015-12-11 08:59:00 AM*

Bogotá D.C.

Doctor
ENÁN ENRIQUE ARRIETA BURGOS
enan.arrieta@upb.edu.co
MEDELLIN – ANTIOQUIA
201572022354401
TELEFONO(S): 4365608 – 3008143094

Asunto: Respuesta a derecho de petición radicado **No 201572011990492**
D.I. # **1067873406**

En atención a su solicitud radicada ante la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y remitida a la Unidad para las Víctimas, nos permitimos dar respuesta a cada una de sus solicitudes:

1. ***"Sírvase informar el número total de solicitud de inscripción al Registro Único de Víctimas por parte de víctimas del conflicto armado residentes en el exterior. Especificar, de ellas, cuántas han sido aprobadas o incluidas en el RUV, cuántas han sido rechazadas y cuántas se encuentran en trámite."***

2. ***"De la cifra anterior, especificar, cuántas solicitudes de ingreso al RUV han sido aprobadas o incluidas en el RUV, cuántas han sido rechazadas y cuántas se encuentran en trámite."***

Nos permitimos dar respuesta a la pregunta 1 y 2. Con corte al 30 de noviembre de 2015, la Unidad para las víctimas ha recibido a través de la Subdirección de valoración y registro, un total de 3.657 solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) por parte de los Consulados de Colombia en el mundo, de personas que se consideran víctimas a la luz del Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Del total de declaraciones recibidas se han valorado 3.195, es decir el 87,37%, tarea que ha arrojado decisión de inclusión para 2.510 solicitudes, decisión de no inclusión para 622 y otros estados para 63[1] solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV).

3. ***"De la cifra anterior (víctimas en el exterior), sírvase informar el nombre país extranjero o consultado de Colombia en dicho país, en el cual fue realizada la declaración con fines de ingreso al RUV."***

A continuación se encuentran los datos mencionados en el numeral anterior, por lugar de toma de la declaración.

LUGAR DE DECLARACION			RECIBIDAS	DECLARACIONES VALDRADAS			
PAIS	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO		Incluido	No Incluido	Otros estados	Total Valorado
Alemania	Berlin	Berlin	9	6	3	0	9
	Hesse	Frankfurt	5	3	1	0	4
Argentina	Buenos Aires	Buenos Aires	17	8	7	1	16

[1] Estos otros estados se refieren a casos de bienes inmuebles, así como a hechos ocurridos antes del 01 de enero de 1985.

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Lo invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, o vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional.

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello Usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

www.legismovil.com 054

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

740.04.15-31

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: *20157202235440 1*
Fecha: *2015-12-11 08:59:00 AM*

LUGAR DE DECLARACION			RECIBIDAS	DECLARACIONES VALORADAS			
PAIS	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO		Incluido	No incluido	Otros estados	Total Valorado
Aruba	Aruba	Aruba	9	1	6	2	9
Australia	Canberra	Canberra	2	2	0	0	2
	Nueva Gales del Sur	Sycney	4	2	2	0	4
Austria	Bundesland Wien	Viena	2	1	1	0	2
Oelgica	Bruselas	Bruselas	7	5	2	0	7
Bolivia	La Paz	La Paz	3	2	1	0	3
Brasil	Amazonas	Manaos	4	4	0	0	4
	Sao Paulo	Sao Paulo	7	4	2	0	6
Canadá	Alberta	Calgary	130	107	13	1	121
	British Columbia	Vancouver	26	17	6	1	24
	Ontario	Ottawa	46	39	3	0	42
		Toronto	79	69	8	0	77
	Quebec	Montreal	442	346	39	5	390
Chile	Antofagasta	Antofagasta	20	8	7	1	16
	Santiago	Santiago de Chile	95	69	23	1	93
Costa Rica	San José	San José	124	87	26	8	121
Curazao	Curazao	Curazao	11	10	1	0	11
Ecuador	Carchi	Tulcán	32	12	15	0	27
	Esmeraldas	Esmeraldas	120	60	13	5	78
	Guayas	Guayaquil	46	33	9	0	42
	Loja	Loja	2	2	0	0	2
	Pichincha	Quito	207	149	26	1	176
		Santo Domingo de los Colorados	58	44	8	0	52
	Sucumbios	Nueva Loja	175	140	9	0	149
España	Andalusia	Sevilla	44	25	15	0	40
	Baleares	Palma de Mallorca	30	20	7	0	27
	Canarias	Las Palmas de Gran Canaria	23	10	7	1	18
	Cataluña	Barcelona	36	27	7	2	36
	Madrid	Madrid	197	129	48	3	180
	Valencia	Valencia	62	42	11	2	55
	Vizcaya	Bilbao	22	10	5	0	15
Estados Unidos	California	Los Ángeles	11	3	3	0	6
		San Francisco	12	9	1	1	11
	Florida	Miami	348	230	35	5	270
		Orlando	119	90	15	1	106
	Georgia	Atlanta	65	38	12	0	50
	Illinois	Chicago	9	8	0	0	8
	Massachusetts	Boston	17	6	11	0	17
	New Jersey	Newark	11	5	5	0	10
	New York	New York	95	53	39	3	95
	Texas	Houston	17	12	3	0	15
	Washington D.C.	Washington	26	21	2	0	23
Finlandia	Newmaa	Helsinki	1	1	0	0	1
Francia	Ile De France	Paris	44	32	2	2	36
Gran Bretaña	Inglaterra	Londres	43	17	13	0	30
Guatemala	Guatemala	Ciudad de Guatemala	1	1	0	0	1
Holanda	Amsterdam	Amsterdam	9	5	3	0	8
Israel	Tel Aviv	Tel Aviv	3	2	1	0	3
Italia	Lombardia	Milán	9	9	0	0	9
	Roma	Roma	9	4	4	0	8
Japón	Tokio	Tokio	3	2	1	0	3
México	México DF	Ciudad de México	34	22	2	0	24

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Lo invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, o vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello Usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

www.legismovil.com 055

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

740.04.15-31

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: *20157202364401*
Fecha: *2015-12-11 08:59:00 AM*

LUGAR DE DECLARACION			RECIBIDAS	DECLARACIONES VALORADAS			
PAIS	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO		Incluido	No Incluido	Otros estados	Total Valorado
Nicaragua	Managua	Managua	1	1	0	0	1
Noruega	Oslo	Oslo	1	0	0	0	0
Nueva Zelanda	Auckland	Auckland	13	8	2	0	10
Panamá	Ciudad de Panamá	Ciudad de Panamá	161	93	51	7	151
	Darien	Jaque	14	0	0	0	0
	Guna Yala	Pueblo Obaldia	5	4	0	1	5
	Provincia de Colon	Colon	11	10	1	0	11
Perú	Lima	Lima	17	8	9	0	17
	Loreto	Iquitos	13	9	4	0	13
Polonia	Mazowieckie	Varsovia	1	0	1	0	1
Portugal	Lisboa	Lisboa	1	1	0	0	1
Puerto Rico	Guaynabo	San Juan	1	1	0	0	1
República Dominicana	Santo Domingo	Santo Domingo de Guzmán	2	1	0	1	2
República Popular China	Shanghai	Shanghai	1	0	0	0	0
Sudafrica	Gauteng	Pretoria	1	1	0	0	1
Suecia	Estocolmo	Estocolmo	53	42	4	1	47
Suiza	Berna	Berna - DC	8	2	4	0	6
Trinidad y Tobago	Puerto España	Puerto España	3	1	1	0	2
Uruguay	Montevideo	Montevideo	3	1	2	0	3
Venezuela	Amazonas	San Fernando de Atabapo	1	1	0	0	1
	Anzoátegui	Puerto La Cruz	21	14	5	1	20
	Apure	Páez	4	3	1	0	4
	Barinas	Barinas	136	105	15	1	121
	Carabobo	Valencia	6	5	1	0	6
	Ciudad Guayana	Puerto Ordaz	1	1	0	0	1
	Lara	Barquisimeto	1	1	0	0	1
	Mérida	Libertador	17	11	4	0	15
	Miranda	Caracas DC	82	63	14	4	81
	Táchira	San Antonio de Táchira	21	11	9	0	20
		San Cristóbal	11	3	1	0	4
	Zulia	Machiques	36	30	5	1	36
		Maracaibo	24	13	4	0	17
		San Carlos de Zulia	4	3	1	0	4
Total general			3657	2510	622	63	3195

Fuente: REGISTRO UNICO DE VICTIMAS A 30 DE NOVIEMBRE DE 2015

4. *"Sírvase informar el número total de solicitud de inscripción al Registro Único de Victimas, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, por parte de víctimas del conflicto armado residentes en el exterior."*

5. *"De la cifra anterior (desplazamiento forzado de victimas residentes en el exterior), especificar, cuántas solicitudes de ingreso al RUV han sido aprobadas o incluidas en el RUV, cuántas han sido rechazadas y cuántas se encuentran en trámite."*

6. *"De la cifra anterior (víctimas de desplazamiento forzado con lugar de recepción un país extranjero, independiente del lugar de declaración), especificar cuántas solicitud de ingreso al RUV han sido aprobadas o incluidas, cuantas han sido rechazadas y cuántas se encuentran en trámite."*

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Le invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, o vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello Usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
www.unidadvictimas.gov.co

No al fraude...
Todos los trámites son gratuitos

www.legismovil.com 056

Nos permitimos dar respuesta a la pregunta 4, 5 y 6. Con corte al 30 de noviembre de 2015, se ha reconocido a un total de 5.496 personas únicas, como víctimas de desplazamiento forzado, por las declaraciones recibidas por la Unidad para las Víctimas de los Consulados de Colombia en el mundo.

7. ***"De la cifra anterior (desplazamiento forzado de víctimas residentes en el exterior), sírvase informar el nombre país extranjero o consultado de Colombia en dicho país, en el cual fue realizada la declaración con fines de ingreso al RUV."***

A continuación se encuentran los datos mencionados en el numeral anterior, por lugar de toma de la declaración.

País	Departamento	Municipio	Desplazamiento forzado
Alemania	Berlín	Berlín	16
	Hesse	Frankfurt	1
Argentina	Buenos Aires	Buenos Aires	28
Aruba	Aruba	Aruba	8
Australia	Canberra	Canberra	2
	Nueva Gales del Sur	Sydney	1
Austria	Bundesland Wien	Viena	1
Bélgica	Bruselas	Bruselas	12
Bolivia	La Paz	La Paz	4
Brasil	Amazonas	Manaos	13
	Sao Paulo	Sao Paulo	14
Canadá	Alberta	Calgary	375
	British Columbia	Vancouver	69
	Ontario	Ottawa	96
		Toronto	118
	Quebec	Montreal	687
Chile	Antofagasta	Antofagasta	22
	Santiago	Santiago de Chile	165
Costa Rica	San José	San José	195
Curazao	Curazao	Curazao	11
Ecuador	Carchi	Tulcán	49
	Esmeraldas	Esmeraldas	134
	Guayas	Guayaquil	81
	Loja	Loja	1

www.legismovil.com 057

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

740.04.15-31
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: *201572022354401*
Fecha: *2015-12-11 08:59:06 AM*

País	Departamento	Municipio	Desplazamiento forzado
	Pichincha	Quito	224
		Santo Domingo de los Colorados	35
	Sucumbios	Nueva Loja	203
España	Andalusia	Sevilla	34
	Baleares	Palma de Mallorca	22
	Canarias	Las Palmas de Gran Canaria	12
	Cataluña	Barcelona	58
	Madrid	Madrid	197
	Valencia	Valencia	123
	Vizcaya	Bilbao	22
Estados Unidos	California	Los Ángeles	12
		San Francisco	19
	Florida	Miami	442
		Orlando	128
	Georgia	Atlanta	60
	Illinois	Chicago	10
	Massachusetts	Boston	4
	New Jersey	Newark	3
	New York	New York	123
	Texas	Houston	6
	Washington D.C.	Washington	24
Finlandia	Newmaa	Helsinki	1
Francia	Ile De France	Paris	137
Gran Bretaña	Inglaterra	Londres	22
Guatemala	Guatemala	Ciudad de Guatemala	3
Holanda	Amsterdam	Amsterdam	14
Israel	Tel Aviv	Tel Aviv	7
Italia	Lombardia	Milán	27
	Roma	Roma	5
Japón	Tokio	Tokio	2
México	México DF	Ciudad de México	35
Nicaragua	Managua	Managua	9

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Lo invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, o vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional.

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

...con el fraude...
Todos los trámites son gratuitos

www.legismovil.com 058

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

740.04.15-31

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: *2015720223544O1*
Fecha: *2015-12-11 08:59:00 AM*

País	Departamento	Municipio	Desplazamiento forzado
Nueva Zelanda	Auckland	Auckland	25
Panamá	Ciudad de Panamá	Ciudad de Panamá	310
	Guna Yala	Puerto Obaldia	20
	Provincia de Colon	Colon	15
Perú	Lima	Lima	1
	Loreto	Iquitos	47
Portugal	Lisboa	Lisboa	
Puerto Rico	Guaynabo	San Juan	6
República Dominicana	Santo Domingo	Santo Domingo de Guzmán	1
Sudafrica	Gauteng	Pretoria	
Suecia	Estocolmo	Estocolmo	225
Suiza	Berna	Berna - DC	15
Trinidad y Tobago	Puerto España	Puerto España	3
Uruguay	Montevideo	Montevideo	4
Venezuela	Amazonas	San Fernando de Atabapo	1
	Anzoátegui	Puerto La Cruz	47
	Apure	Páez	5
	Barinas	Barinas	282
	Carabobo	Valencia	24
	Ciudad Guayana	Puerto Ordaz	4
	Lara	Barquisimeto	
	Mérida	Libertador	11
	Miranda	Caracas DC	158
	Táchira	San Antonio de Tachira	27
		San Cristóbal	3
	Zulia	Machiques	86
		Maracaibo	35
		San Carlos de Zulia	14
Total general			5495

Fuente: REGISTRO UNICO DE VICTIMAS A 30 DE NOVIEMBRE DE 2015

8. *"Sírvase informar el número total de solicitud de inscripción al Registro Único de Víctimas, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, que registren como lugar de recepción un país extranjero, sea*

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Le invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, e vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional.

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello Usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

www.legismovil.com 059

que estas declaraciones hayan sido realizadas en el exterior o en Colombia, por parte de víctimas del conflicto armado residentes en el exterior. Especificar, de ellas, cuántas solicitudes de ingreso al RUV han sido aprobadas o incluidas, cuántas han sido rechazadas y cuántas se encuentran en trámite."

A corte de 30 de noviembre de 2015, se registran 951 eventos de desplazamiento incluidos (al menos una persona incluida) en cuya declaración se indicó que el sitio de arribo fue en otro país. De este total, 808 fueron eventos registrados por declaraciones recibidas en los Consulados y 143 eventos registrados en declaraciones recibidas en Colombia.

9. ***"Sírvase informar, discriminando por año de ocurrencia del hecho victimizante, por tipo de hecho victimizante y por actor causante del hecho victimizante, las declaraciones o solicitudes de ingreso al RUV realizadas por parte de víctimas del conflicto residentes en el exterior. Como quiera que se trata de información estadística que no busca auscultar la identidad de las víctimas del conflicto, la información aquí solicitada NO se encuentra sometida a ningún tipo de reserva."***

Con corte 30 de noviembre de 2015, se registra un total de 3.427 hechos victimizantes, que relacionan como presunto autor a grupos guerrilleros, 1.484 a grupos paramilitares o de autodefensas, 32 a fuerza pública, mientras que 100 hechos victimizantes tienen como prsunto autor a las BACRIM. En 1.973 hechos victimizantes, no se identifica el autor, mientras que 110 se encuentran sin información.

A continuación se presenta la información antes mencionada, discriminada por hecho victimizante:

No	HECHO VICTIMIZANTE	PRESUNTO AUTOR							
		BACRIM	FUERZA PUBLICA	GRUPOS GUERRILLEROS	MAS DE UN AUTOR	NO IDENTIFICA	OTROS	PARAMILITARES O AUTODEFENSAS	SIN INFORMACION
1	Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	3	4	227	42	282	27	87	4
2	Amenaza	41	10	1169	137	373	123	504	7
3	Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado			35	1	20	6	28	1
4	Desaparición forzada	1	1	46	14	69	4	29	
5	Desplazamiento forzado	42	9	1169	293	589	124	534	5
6	Homicidio	3	2	208	87	305	43	157	4
7	Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado			11	1	16	1	5	
8	Secuestro	4	2	249	8	125	16	44	2
9	Tortura	2	2	79	5	72	7	31	4

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Le invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, o vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional.

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello Usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
www.unidadvictimas.gov.co

No somos el fraude...
Todos los trámites son gratuitos

www.legismovil.com 060

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

740.04.15-31

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: *2015720223544O1*
Fecha: *2015-12-11 08:59:00 AM*

No	HECHO VICTIMIZANTE	PRESUNTO AUTOR							
		BACRIM	FUERZA PUBLICA	GRUPOS GUERRILLEROS	MAS DE UN AUTOR	NO IDENTIFICA	OTROS	PARAMILITARES O AUTODEFENSAS	SIN INFORMACION
10	Vinculacion de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados			22		6		5	
11	Abandono o Despojo Forzado de Tierras	4	1	191	279	107	4	56	83
12	Otro		1	21	2	9	4	4	
0	Sin información								462

Atentamente,

GLADYS CELEIDE PRADA PARDO
Directora de Registro y Gestión de la Información

Elaboró: Milena.Vega_CASOS_ESPECIALES (GRE - PQR)

//CC Señor / JUAN CARLOS GOMEZ BAUTISTA / DIRECCIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL CIUDADANO MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES / JuanCarlos.Gomez@cancilleria.gov.co / BOGOTA D.C. / EXPEDIENTE 2015/1069742 QUEJAS Y RECLAMOS

Recuerde que la paz inicia por todos nosotros. Lo invitamos a denunciar los posibles fraudes que usted tenga conocimiento que se están cometiendo. Para ello, puede presentar su denuncia a través de nuestra página web www.unidadvictimas.gov.co, o vía presencial directamente en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional.

Nuestra misión es garantizar a las víctimas del conflicto armado en Colombia los derechos reconocidos en la Ley 1448 de 2011, la normatividad reglamentaria y la jurisprudencia constitucional, a través de un trámite ágil, oportuno y gratuito; por ello Usted podrá presentar su solicitud directamente ante la Unidad.

No caiga en fraude...
Todos los trámites son gratuitos