



Sentencia C-494/16

Referencia: Expediente D-11139

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997 y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011

Demandante:
Enán Enrique Arrieta Burgos

Magistrado sustanciador:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En desarrollo de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Enán Enrique Arrieta Burgos presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997, *“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”* y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas*

de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

En Auto del 28 de enero de 2016, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera dispuso comunicar la iniciación del presente proceso de constitucionalidad a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Defensoría del Pueblo, a la Fundación Abogados Sin Fronteras Canadá en Colombia (ASFC), a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Rosario, Sabana, Externado, Sergio Arboleda, Libre y Nariño, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 del Texto Superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de los preceptos legales demandados, en el que se destaca y resalta los apartes objeto de acusación, de acuerdo con su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 43.091 de julio 24 de 1997 y 48.096 de junio 20 de 2011:

“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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

TITULO I
DEL DESPLAZADO Y DE LA RESPONSABILIDAD DEL
ESTADO

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.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.”

“LEY 1448 DE 2011
(Junio 10)

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA (...)

CAPÍTULO III

DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL
DESPLAZAMIENTO FORZADO

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 reglamenten.

Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, ~~que no contraríen la presente ley,~~ continuarán vigentes¹.

Parágrafo 1. El costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población.

¹ El aparte que se suprime fue declarado inexecutable en la Sentencia C-280 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

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 ley².”

III. DEMANDA³

3.1. Como punto de partida, el accionante cuestiona que la definición que en ambos preceptos demandados se incluye respecto del concepto desplazado, por virtud de la cual se exige que la migración tenga ocurrencia “*dentro del territorio nacional*”, es contraria a lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 13, 29 y 93 del Texto Superior, así como a lo establecido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ y 16 de la Convención

² Este parágrafo fue declarado exequible en la citada Sentencia C-280 de 2013, “*bajo el entendido de que la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección prevista por la Ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado*”.

³ Cabe aclarar que la demanda fue inicialmente inadmitida mediante auto del 14 de diciembre de 2015, en el que se consideró que no se satisfacían las cargas de pertinencia, especificidad y suficiencia. Luego, ante la presentación en término del escrito de corrección por parte del demandante y dadas las dudas vinculadas con la aptitud del cargo, el Magistrado Sustanciador decidió dar curso al presente proceso. Por esta razón, en este acápite, se tendrán en cuenta los argumentos expuestos tanto en la demanda como en el escrito de corrección que configuran la razón de la acusación.

⁴ “**Artículo 2.** // 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. // 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. // 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: 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; // b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; // c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

⁵ “**Artículo 25. Protección Judicial.** // 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. // 2. Los Estados partes se comprometen: a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

sobre Refugiados de 1951⁶, en lo relacionado con el derecho a un recurso efectivo y a la reparación integral.

De igual manera, las disposiciones demandadas vulneran lo dispuesto en los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno (*Principios Pinheiro*), en concreto lo previsto en los numerales 2.1, 2.2, 12.3, 13.4, 18.1, 19.1 y 19.2⁷, referentes al derecho al retorno y a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de las personas refugiadas⁸.

3.2. Antes de exponer el concepto de la violación, el actor aclara que su pretensión principal es que las normas acusadas sean declaradas exequibles de forma condicionada, pues entiende que ellas admiten varias lecturas, una de las cuales es contraria al orden constitucional. No obstante, también esboza de manera subsidiaria una solicitud de inexecutableidad, con el fin de allanarse al cumplimiento de los requisitos previstos en la Sentencia C-020 de 2015⁹. En particular, las pretensiones se formulan de la siguiente manera:

⁶ “**Artículo 16. Acceso a los tribunales.** // 1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia. // 2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi. // 3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el parágrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual”.

⁷ “**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 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 justicia reformativa. 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”; “**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. Los Estados deben proporcionar a todos los organismos competentes los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para que realicen plenamente su labor de forma justa y oportuna”; “**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. Los Estados deben garantizar que todas las personas afectadas tengan conocimiento de los procedimientos de reclamación de la restitución y que la información sobre dichos procedimientos se ponga fácilmente a su disposición, ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido”; “**18.1.** Los Estados deben velar porque 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”; “**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 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”.

⁸ El actor también señala que las disposiciones cuestionadas 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 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”.

⁹ En esta sentencia se planteó que es procedente el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad para solicitar una declaratoria de exequibilidad condicionada, cuando se cumplan las siguientes condiciones: (i) en

“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).

Primera petición subsidiaria. En caso de que no prospere la petición anterior, 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 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 otras) 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.

Segunda petición subsidiaria. En caso de que no prosperen las peticiones anteriores, 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.

Tercera petición subsidiaria. En caso de que no prosperen las peticiones anteriores, 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

primer lugar, es necesario definir si hay un cargo de inconstitucionalidad formulado en términos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, como lo exige la jurisprudencia reiterada de esta Corporación; (ii) en segundo lugar, se debe establecer si además de la petición de exequibilidad condicionada, se propone una solicitud de inexequibilidad, pues aunque no se trata de una condición necesaria para fallar de fondo, sí otorga mayores elementos de juicio para entender que la acusación se planteó en debida forma; y (iii) en tercer lugar, cuando la única pretensión de la demanda es la exequibilidad condicionada, lo que se requiere es que el actor plantee un problema abstracto de inconstitucionalidad, a través del cual se justifique mínimamente la decisión de no pedir la inexequibilidad total o parcial de la norma acusada.

forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado en comparación con las víctimas de desplazamiento forzado interno”.

3.3. Con sujeción a lo expuesto, el actor señala que se está en presencia de una omisión legislativa relativa en los preceptos acusados, por cuanto ellos excluyen como sujeto beneficiario de las medidas de reparación integral y de otros derechos de las víctimas, a las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno. Dentro de este concepto se incluyen a quienes han sido amparados bajo las figuras del refugio¹⁰ o el asilo¹¹, a los simples migrantes irregulares y a los residentes regulares instalados en un país extranjero, *“siempre y cuando la migración hacia [dicho] país haya sido forzada por una violación de sus derechos humanos[,] en el marco del conflicto armado que afecta al país de origen”*¹².

Con el fin de delimitar el alcance del juicio que propone, el accionante señala que no busca modificar el concepto de desplazamiento forzado, ni tampoco que se altere la noción que existe sobre el refugiado o asilado, ni mucho menos que se otorgue un trato exactamente igual a las víctimas del desplazamiento frente a las personas que se han visto forzadas a migrar hacia al exterior como consecuencia del conflicto armado¹³. El propósito de esta acción es que la protección que brinda la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del desplazamiento, *“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 se encuentra restringido a las víctimas del desplazamiento interno”*¹⁴.

De esta manera, puntualmente, lo que se cuestiona *“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”*¹⁵. Precisamente, es en relación con estos sujetos que se solicita la *“extensión”* o *“aplicación en término similares”* del marco de protección previsto en la Ley 1448 de 2011 para los desplazados, ya que se trata de la figura con la que guarda una mayor

¹⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. EL ACNUR señala la siguiente definición de refugiado: *“es una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”*. <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>

¹¹ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 22. El aparte pertinente dispone que: *“(…) 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”*.

¹² Folio 32 del cuaderno principal.

¹³ Folio 33 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 33 del cuaderno principal.

¹⁵ Folio 34 del cuaderno principal.

similitud, como se deriva –entre otros– de los *Principios Pinheiro*, en los que en gran parte de sus preceptos se dispone un tratamiento idéntico¹⁶.

En este orden de ideas, el actor considera que 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, esto es, prever un régimen de protección para los desplazados y excluir del mismo a quienes en el marco del conflicto armado se vieron obligados a migrar hacia el exterior.

3.4. Para acreditar la carencia del marco de protección que se reclama en relación con las personas que migraron hacia el exterior, se expone (i) que en el trámite legislativo se excluyó de la definición de desplazado a aquellas personas que se vieron forzadas a migrar “fuera” del territorio nacional¹⁷; (ii) que las medidas administrativas que se han adoptado resultan insuficientes, pues al no estar consagradas ni en la Constitución ni en la ley, se someten a la voluntad política del gobernante de turno que por esencia es variable¹⁸; (iii) que la Ley 1565 de 2012 sobre retorno de los colombianos residentes en el extranjero no incluye medidas que brinden asistencia, atención y reparación a los migrantes forzados como consecuencia del conflicto armado; y (iv) que, para un caso concreto, esta Corporación señaló que la circunstancia expuesta

¹⁶ Este mismo punto se reitera en un aparte del escrito de corrección cuando manifiesta que: “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 del 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, (...) y atendiendo [a] 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. 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 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”. Folios 35 y 36 del cuaderno principal.

¹⁷ En relación con los antecedentes de la ley de víctimas, se transcribe la norma propuesta en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, correspondiente al actual párrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011. Al respecto, se consagraba que: “**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”. Énfasis conforme al texto resaltado por el actor.

¹⁸ Como medidas administrativas se mencionan (a) la posibilidad de solicitar el registro como víctima de los colombianos domiciliados en el exterior (Decreto 4800 de 2011, art. 27); (b) la existencia de una guía u orientaciones generales sobre atención, asistencia y reparación para colombianos víctimas en el exterior en el marco de la Ley 1448 de 2011, en la que, en palabras del accionante, “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. 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 causante de su salida del país” (folio 7 del cuaderno principal) y (c) una respuesta a un derecho de petición por parte UARIV del 11 de diciembre de 2015, en el que ante la pregunta sobre las víctimas del desplazamiento forzado que han registrado como lugar de recepción un país extranjero, se manifestó 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. De este total, 808 fueron eventos registrados por declaraciones recibidas en los consulados y 143 eventos registrados en declaraciones recibidas en Colombia” (folio 65 del cuaderno principal).

no corresponde al concepto de desplazamiento forzado, no obstante lo cual se concluyó que la persona tiene la condición de víctima¹⁹. Para el actor, aun cuando se trata de una solución correcta y no susceptible de reproche²⁰, es insuficiente en “*términos prácticos*”²¹, por cuanto “*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 tierras, entre otras prerrogativas (...) que son exclusivas de las víctimas de desplazamiento forzado interno*”²².

3.5. Con sujeción a lo anterior se proponen dos cargos. Uno fundamentado en la existencia de una supuesta omisión legislativa relativa por la ausencia, en general, de medidas de protección a favor de quienes se vieron obligados a migrar al exterior como consecuencia del conflicto armado interno. Y otro también derivado de una omisión legislativa relativa, pero justificado en la consagración de un trato discriminatorio frente a las víctimas del desplazamiento forzado.

El primer cargo se subdivide a su vez en tres acusaciones. En la primera se alega que existe una omisión por la ausencia de un recurso efectivo (o de un debido proceso) para que las víctimas del desplazamiento externo puedan acceder a mecanismos administrativos y judiciales que contemplen medidas de asistencia, atención y reparación²³. En la segunda se pone de presente que se omite frente a dichas víctimas la garantía del derecho a la reparación integral²⁴. Y, en la tercera, se dice que no se prevé a su favor el derecho al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio²⁵.

¹⁹ Se cita la Sentencia T-838 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en el siguiente aparte: “*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*”. Énfasis de acuerdo con el texto resaltado por el actor.

²⁰ Folio 39 del cuaderno principal.

²¹ Folio 10 del cuaderno principal.

²² *Ibidem*.

²³ Expresamente se dice que: “*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. (...) 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*”. Folios 50 y 51 del cuaderno principal. Énfasis de acuerdo con el texto original.

²⁴ Al respecto, se afirma que: “*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*

3.6. Por su parte, en cuanto al segundo cargo, se afirma que existe un trato diferencial no justificado entre las víctimas del desplazamiento forzado, dependiendo de si el mismo ocurrió en el territorio nacional o en el exterior, pues tan sólo se prevé en las normas acusadas la primera hipótesis, limitando a favor de los desplazados internos un conjunto de derechos específicos como el retorno y la reubicación. De esta manera, se sostiene que:

“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 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”²⁶.

Para el accionante, los desplazados internos y las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado comparten más similitudes que diferencias, de modo que su tratamiento, para efectos normativos, debe darse en términos igualitarios o equivalentes, como se infiere de varios instrumentos internacionales. De lo anterior concluye que:

“[E]ntre las víctimas del desplazamiento forzado interno y las personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como

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 diferenciales, etc. A mi juicio, los procedimientos administrativos que se encuentren 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.” Folio 52 del cuaderno principal. Énfasis de acuerdo con el texto original.

²⁵ En particular, se expone lo siguiente: “Asumiendo las deficiencias consagradas en los artículos 1 de la Ley 187 de 1994 (sic) 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 regulan estos derechos frente a la población víctima de desplazamiento forzado externo, permiten sostener que el Estado colombiano incumple sus compromisos internacionales en esta materia”. En este cargo, el elemento preponderante es la supuesta violación a los Principios Pinheiro, en los que se observan un marco de protección que cobija en términos similares a los refugiados y a los desplazados. Folios 53 a 55 del cuaderno principal.

²⁶ Folio 55 del cuaderno principal.

consecuencia del conflicto armado debe existir un trato paritario a cargo del Estado en lo que respecta a [las] 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. (...) [Incluso] (...) 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”²⁷.

Por último, a juicio del accionante, el margen comparativo de desprotección se expresa en los siguientes términos:

- Derecho al retorno y a la reubicación. Lo anterior ocurre porque esta garantía se limita, tal y como se deduce del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, a las personas “*víctimas de desplazamiento forzado*”²⁸. 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*”. Esta circunstancia se ratifica en los artículos 71 y 72 del Decreto 4800 de 2011²⁹.

- Derecho a la vivienda. En desarrollo del párrafo 1 del artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano prioriza a la población desplazada como beneficiaria de los programas y proyectos de vivienda³⁰. Esto se refuerza con la prelación que se

²⁷ Folio 56 del cuaderno principal.

²⁸ “**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.”

²⁹ “**Artículo 71. Del retorno.** El retorno es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente.” “**Artículo 72. De la reubicación.** La reubicación es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir.”

³⁰ “**Parágrafo 1.** La población víctima del desplazamiento forzado, accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población discapacitada desplazada.”

otorga en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, con miras a acceder a los subsidios de vivienda en especie³¹.

- **Derecho a la restitución.** El margen de protección en casos de abandono forzado, como lo dispone el inciso 2 del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, tan solo cubre a las personas que se vieron forzadas a desplazarse³².

- **Derecho a la atención humanitaria y estabilidad socioeconómica.** “Al migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado miles de familias perdieron toda fuente de ingreso en Colombia, de modo que, **en caso de regresar al país**, su estabilidad socioeconómica estaría seriamente en peligro”. Para el actor, mientras la ayuda humanitaria para la víctima del desplazamiento forzado se mantiene hasta lograr su estabilización socio-económica³³, en el caso de la persona obligada a migrar hacia al exterior como consecuencia del conflicto armado, se entregaría una única ayuda en dos fases³⁴.

³¹ “**Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable.** Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. // Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”

³² “(...) Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75.”

³³ Decreto 2569 de 2014, art. 23. La norma en cita dispone que: “**Artículo 23. Superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.** Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con intervención del Estado o por sus propios medios. // **Parágrafo 1.** Se podrá declarar que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad, aún en los casos en que no haya tomado la decisión de retornar o reubicarse en el lugar donde reside actualmente. (...)”

³⁴ Decreto 4800 de 2011, arts. 102 y 103. Estas normas señalan que: “**Artículo 102. Ayuda humanitaria inmediata.** Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. // Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. // Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite. // **Parágrafo.** Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del presente artículo.” “**Artículo 103. Ayuda humanitaria para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.** La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas suministra, por una sola vez, la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, y sus prórrogas correspondientes, de acuerdo a la afectación derivada del hecho victimizante y de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo. // **Parágrafo.** En los casos en que la victimización obedezca a múltiples hechos, la ayuda humanitaria estará dirigida a mitigar la afectación derivada de estos hechos de manera integral.”

- **Derecho a la reunificación familiar.** Se considera que existe una hipótesis de desprotección como consecuencia de la exclusión del derecho al retorno y a la reubicación.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

4.1.1. El Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declararse inhibida para proferir un fallo de fondo o, en su defecto, decretar la exequibilidad de la expresión demandada contenida tanto en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, como en el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

4.1.2. En relación con la primera solicitud, el interviniente afirma que la acusación realizada no se dirige en realidad contra el concepto de desplazado, sino frente a un problema de interpretación relacionado con lo dispuesto en la Sentencia T-838 de 2014, en la medida en que, para la Corte, quien migró al exterior por efectos del conflicto no puede considerarse como desplazado, como sí lo es para el Gobierno Nacional. En tal virtud, *“el actor no plantea realmente un juicio de inconstitucionalidad, sino un problema de interpretación normativa, a efectos de determinar si existen medidas expresas en el ordenamiento jurídico a favor de quienes se vieron forzados a migrar al exterior por el conflicto armado, que les otorgue los beneficios que enuncia en su escrito de corrección de la demanda”*³⁵.

De esta manera, en la medida en que el propio actor admite que el estudio de inconstitucionalidad no recae sobre el concepto de desplazado, es claro que la demanda se vacía en su contenido, pues se sustrae la expresión acusada de la controversia constitucional. En efecto, los cargos ya no se predicán del aparte legal impugnado, *“sino de la indefinición normativa respecto de las medidas de protección para quienes se vieron obligados a migrar al exterior por causa del conflicto armado. Esto significa que ya no hay una disposición ni contenido normativo objeto de estudio y, por tanto, no hay objeto sobre el cual la Corte pueda realizar un estudio de fondo”*³⁶.

4.1.3. En cuanto a la pretensión subsidiaria, se expone que la decisión del legislador de limitar el concepto de desplazado a la migración forzada interna fue una manifestación deliberada, en la que se buscó guardar armonía con la construcción teórica que sobre el particular se ha realizado desde el derecho internacional. Por lo demás, considera que no es cierto que las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran radicadas en el exterior carezcan de beneficio alguno, por el simple hecho de no estar mencionadas de forma expresa en las disposiciones que, para el derecho interno, definen el concepto

³⁵ Folio 172 del cuaderno principal.

³⁶ *Ibídem*.

de desplazado, pues una lectura integral y sistemática de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 permiten llegar a una conclusión distinta.

Lo anterior, en criterio del representante del Ministerio, “*se hace evidente cuando en la misma [Ley 1448 de 2011 se observa] que tales víctimas (las radicadas en el exterior) pueden acceder a los beneficios contemplados en la normatividad aplicable para las víctimas de desplazamiento ubicadas en el territorio nacional sin discriminación ni exclusión alguna. En el artículo 204 de dicha ley, se establece, precisamente, la obligación a cargo del Estado de informar y orientar acerca de sus derechos, medidas y recursos a las víctimas desplazadas forzosamente al exterior*”³⁷.

Esto se complementa, por una parte, con el mismo concepto de víctima que se introduce en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, conforme al cual toda persona que haya sufrido daño en razón del conflicto armado colombiano, es titular de todos los derechos y beneficios que se promulgan en la citada ley³⁸. Y, por la otra, por mandatos específicos que admiten la particular situación de quien fue desplazado y se encuentra fuera del país, como ocurre con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 66 de la ley en mención, en donde se consagra a favor de las víctimas que se vieron forzadas a migrar hacia el exterior el derecho al retorno y a la reubicación, en contra del argumento expuesto de forma insistente por el accionante³⁹.

De esta manera, en su condición de víctima, el colombiano que se encuentre en el extranjero y en caso de que siga radicado en el exterior, es beneficiario de las medidas de indemnización, satisfacción y restitución de tierras. No obstante, en el evento de que decida regresar, como ya se dijo, también tiene derecho a acceder a un proceso de retorno o reubicación y a las otras medidas que se pueden otorgar materialmente solo dentro territorio colombiano, esto es, la atención humanitaria de emergencia y de transición, la reunificación familiar, la asistencia en orientación ocupacional, etc.

³⁷ La norma en cita dispone que: “**Artículo 204.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30, garantizará que las víctimas de que trata la presente ley que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos.” Por su parte, el artículo 30, referente al principio de publicidad, señala que: “El Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en esta ley, deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos.”

³⁸ Sobre el particular, se afirma que: “(...) en el artículo 3 de la ley de víctimas se establece que para efectos de la misma ley, [dicho concepto incluye a] aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. // En este caso, no hay limitantes relacionadas con la ubicación especial de aquellas personas que sean víctimas en los términos de la mencionada ley. Por el contrario, a lo largo del cuerpo normativo, lo que se presenta son algunos elementos aplicables de manera especial a aquellas víctimas que se encuentran en condición de desplazamiento fuera del país”.

³⁹ De acuerdo con la norma en cita, se establece que: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.”

Finalmente, aun cuando la diferencia puntual entre un desplazado y un refugiado es el territorio al que se han visto forzados a migrar, dicha distinción solo resulta trascendental a la hora de definir las medidas de asistencia y reparación que se consagran a favor de cada uno de estos sujetos, no porque el Estado excluya a quienes se encuentran en el exterior del ámbito de protección consagrado en la ley de víctimas, sino porque en su condición de refugiados o asilados, el marco normativo que surge del derecho internacional les otorga un conjunto especial de garantías con miras a salvaguardar sus derechos.

4.2. Intervención del Ministerio del Interior

4.2.1. El Ministerio del Interior, a través de apoderado judicial, solicita a la Corte que se declare la exequibilidad del precepto demandado. Al respecto, en primer lugar, sostiene que no están dadas las condiciones para que se adelante un juicio por omisión legislativa relativa, ya que no se acreditan los requisitos que para el efecto ha dispuesto la jurisprudencia constitucional y que fueron mencionados en el auto inadmisorio. Por lo demás, entiende que los argumentos planteados por el actor resultan contradictorios, pues al paso que aclaró que no pretende modificar el concepto de desplazado, insiste en que las normas demandadas originan un trato diverso, lo que, en su opinión, necesariamente implica entrar a cuestionar el alcance de dicha definición.

4.2.2. En segundo lugar, señala que de las normas acusadas no se deriva un tratamiento normativo discriminatorio, ya que las figuras que se pretenden comparar son distintas. Así, mientras que la persona que es obligada a migrar a otra parte del territorio nacional se le considera como desplazada y, por ende, es beneficiaria de un conjunto de derechos vinculados con tal condición; los colombianos que se han radicado en otros países, son objeto de protección mediante las figuras del refugio o el asilo, por virtud de las cuales el marco jurídico internacional les otorga un amplio catálogo de garantías a su favor.

Por consiguiente, no se trata de sujetos que deban recibir exactamente el mismo trato, más allá de que se puedan apreciar semejanzas entre ambas poblaciones. En este sentido, la operatividad de los derechos que se consagran para las personas que se vieron forzadas a desplazarse hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno, están sujetas precisamente a los derechos que se pueden reclamar en Colombia, mientras la persona no decida reintegrarse al territorio.

4.2.3. Finalmente, realiza una extensa cita de normas entre las cuales se incluyen los artículos 3, 60, 66, 132 y 155 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 27, 75, 77 y 131 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 3 de la Ley 1565 de 2012, para concluir que una lectura sistemática de sus mandatos permite asegurar que las víctimas que se hallan en el extranjero no se encuentran desprotegidas, *“que tienen las mismas posibilidades de retorno a sus hogares que quienes mantuvieron arraigo nacional y también son*

destinatarias de la atención integral que ofrecen las entidades encargadas del restablecimiento de los derechos de quienes debieron afrontar las consecuencias del conflicto”⁴⁰.

De este marco normativo se destacan las disposiciones relativas a la condición de víctima cuyo alcance es genérico, así como las que desarrollan lo relativo al registro de dicha condición. Por lo demás, (i) existe un mandato específico para la realización del derecho al retorno o a la reubicación⁴¹, así como (ii) en lo atinente a los esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada y reubicada, en los que se exige garantizar de manera prioritaria aspectos relacionados con la vivienda, la seguridad alimentaria, etc.⁴²

Para la aplicación de este régimen se han expedido varios documentos guías por parte del Gobierno Nacional, que no obedecen a un simple capricho del ejecutivo, sino a la concreción de mandatos superiores que encuentran desarrollo en el citado marco legal. Precisamente, su expedición se justifica en el literal a) del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, conforme al cual es deber del Estado la *“difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior”*. Estos documentos son la (i) *“guía sobre atención, asistencia y reparación a víctimas en el exterior, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y legislación complementaria”* y (ii) las cartillas *“orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011”* y *“orientaciones generales para funcionarios a cargo de implementar la Ley 1448 de 2011 en el exterior”*.

4.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4.3.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado judicial, solicita a la Corte declararse inhibida para proferir un fallo de fondo,

⁴⁰ Folio 140 del cuaderno principal.

⁴¹ Ley 1448 de 2011, art. 66, parágrafo 2. La norma en cita dispone que: *“La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.”*

⁴² **“Artículo 77. Esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada y reubicada.** La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas desarrollará esquemas especiales de acompañamiento para atender de manera prioritaria aspectos relacionados con vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, a los hogares en proceso de retorno o reubicación individuales o colectivos en zonas rurales y urbanas. // Los esquemas de acompañamiento incluirán acciones específicas de carácter comunitario y psicosocial dirigidas a generar capacidad en las víctimas en la adquisición de habilidades que les permitan garantizarse una subsistencia digna y una integración comunitaria satisfactoria. Estas acciones se articularán con las demás medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, en los Planes de Retorno y Reubicación. // **Parágrafo 1°.** La implementación de los esquemas especiales de acompañamiento se hará bajo criterios de focalización definidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas en concordancia con los principios de gradualidad y complementariedad. // Los esquemas de acompañamiento se implementarán sin consideración a la relación jurídica de dominio que las víctimas tengan con su lugar de habitación. // **Parágrafo 2°.** Los esquemas especiales de acompañamiento tendrán una duración máxima de dos (2) años y se aplicarán de manera preferente a aquellos retornos o reubicaciones que se deriven de los procesos de restitución de bienes inmuebles. // **Parágrafo 3°.** La población víctima del desplazamiento que se encuentre fuera del territorio nacional y que manifieste su voluntad de retornar o reubicarse podrá ser incorporada en los esquemas especiales de acompañamiento.”

en concreto, al considerar que en el asunto bajo examen se desconocen las cargas de *claridad* y *certeza*.

4.3.2. Respecto de la *carga de claridad*, el interviniente afirma que el juicio por omisión legislativa relativa, vinculado con la vulneración del derecho a la igualdad, exige “*la delimitación clara del conjunto de personas afectadas con la presunta omisión o del supuesto que, en atención a los mandatos previstos en el Texto Superior, tendría que formar parte de la disposición legal de una determinada materia*”. El incumplimiento de esta condición “*impide de tajo que el juez constitucional realice cualquier juicio respecto de la presunta omisión alegada, pues no hay claridad sobre lo que fue, valga la redundancia, omitido*”.

En el caso *sub-judice*, el uso de expresiones como “*desplazamiento forzado externo*” o “*personas que se han visto forzadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado*”, no permiten identificar con claridad cuáles son los elementos definitorios y distintivos del grupo de personas que considera han sido desconocidos por el legislador, sobre todo cuando por virtud de la generalización se involucran conceptualmente a distintas categorías de subgrupos que, por sí mismos, no son asimilables (v.gr. refugiados, asilados, exiliados, migrantes temporales, etc.). De esta manera, en la medida en que es imposible establecer a partir de la demanda un *tertium comparationis*, y que dicha labor no debe ser asumida por la Corte, es claro que resulta improcedente adelantar el juicio que se propone.

4.3.3. En cuanto a la *carga de certeza*, el representante del Ministerio resalta que el propio actor en el escrito de acusación admite que no existe reproche alguno frente al concepto de desplazado que se incluye en la ley, circunstancia por la cual la aludida omisión legislativa no puede desprenderse de las normas acusadas, más aún cuando se trata de un concepto unívoco que ha sido admitido como tal, no solo por la jurisprudencia de la Corte sino también por el derecho internacional. Adicionalmente, se considera que una exigencia ineludible del juicio por omisión, es que el vacío del legislador pueda derivarse del texto impugnado, lo cual no ocurre en la hipótesis bajo examen, pues los cargos se construyen con independencia de su rigor normativo, invocando controversias distintas sobre la existencia de un recurso efectivo, la violación del debido proceso, el derecho a la reparación integral, etc.

4.4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

4.4.1. El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado judicial, solicita a la Corte declararse inhibida o, en subsidio, señalar que las normas acusadas se ajustan a la Constitución. En primer lugar, considera que la demanda incumple con las cargas de *pertinencia*, *suficiencia* y *claridad*, en la medida en que la argumentación que se propone es vaga y subjetiva y no permite una confrontación real frente a los mandatos dispuestos en el Texto Superior.

4.4.2. En segundo lugar, sostiene que a partir del artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, se impone a cargo del Estado el deber de reconocer los derechos de las víctimas del conflicto armado que se encuentren fuera del país. Para ello, en el parágrafo 1 del artículo 27 del Decreto 4800 de 2011, se dispone la forma como se realiza el proceso de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), como herramienta técnica para identificar a la población que ha sufrido un daño y poder determinar el alcance de sus necesidades⁴³. A partir de lo anterior, el Estado ha asumido la garantía efectiva de sus derechos, circunstancia que excluye cualquier violación del derecho a la igualdad, *“en el entendido que las víctimas en el exterior se encuentran cobijadas por la política pública de atención y reparación a las víctimas en el marco del conflicto armado”*⁴⁴.

Por lo demás, la noción de desplazado se ajusta al derecho internacional, en concreto a lo previsto en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas⁴⁵, por lo que no cabe la asimilación que se propone con sujetos distintos como los refugiados o los repatriados. Finalmente, en criterio del interviniente, no puede existir una omisión legislativa relativa, cuando existe un principio de razón suficiente para entender la conceptualización que envuelve la noción de desplazado, sobre todo cuando las personas que se encuentran en el extranjero gozan de plena protección, *“sin que se pueda perseguir el establecimiento de igualdades matemáticas entre las víctimas residentes en el territorio colombiano o quienes están en el exterior”*⁴⁶.

4.5. Intervención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

4.5.1. El Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo o, en subsidio, señalar que las normas acusadas se ajustan al Texto Superior.

4.5.2. En lo que atañe a la primera solicitud, el interviniente manifiesta que la demanda desconoce las cargas de *especificidad, pertinencia y suficiencia*, por cuanto la acusación que se formula se sustenta en argumentos generales,

⁴³ *“Artículo 27. Solicitud de registro. Quien se considere víctima en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, deberá presentar ante el Ministerio Público la solicitud de registro en los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. La solicitud de registro permitirá la identificación de la víctima y la obtención de los demás datos de información básica, que comprenderán como mínimo los contenidos en el artículo 33 del presente decreto. (...) // Parágrafo. Las víctimas colombianas domiciliadas en el exterior, podrán presentar la solicitud ante la embajada o consulado del país donde se encuentren. En los países en que no exista representación del Estado colombiano, podrán acudir al país más cercano que cuente con misión diplomática colombiana. En este caso, la representación diplomática de que se trate deberá remitir la solicitud a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en un término no mayor a ocho (8) días, contados a partir de la recepción de la solicitud.”*

⁴⁴ Folio 117 del cuaderno principal.

⁴⁵ *“Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.* Folio 116 del cuaderno principal.

⁴⁶ Folio 118 del cuaderno principal.

abstractos y confusos, sin demostrar explícitamente por qué debe darse el mismo trato a dos grupos poblacionales, con elementos o características sustanciales que los diferencian.

La explicación que se realiza por el actor se basa en puntos de vista subjetivos y personales, *“dado que no demuestra, ni siquiera con los elementos probatorios que aporta, la exclusión de las personas que migran al exterior, de las medidas de reparación integral (...) ofrecidas por la Ley 1448 de 2011”*⁴⁷. De suerte que, al no cumplirse con la carga argumentativa mínima relacionada con la demostración de la supuesta desigualdad negativa entre los desplazados internos y las personas que migran hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado, no existe una oposición objetiva y verificable que soporte el presente juicio de constitucionalidad, más allá de las consideraciones vagas, abstractas e indeterminadas que se proponen, cuya formulación contradice el alcance de las cargas señaladas con anterioridad.

4.5.3. En cuanto a las razones de fondo para justificar la constitucionalidad de las normas demandadas, el interviniente afirma que es distinta la situación de los desplazados frente a quienes buscan refugio en el exterior, ya que respecto de estos últimos se activa la protección internacional, por virtud de la cual no es dable que el Estado colombiano dé igual trato o adopte las mismas medidas de atención, asistencia y reparación integral. Ello no excluye, como ocurre en nuestro sistema jurídico a partir de la ley de víctimas, que se reconozcan a favor de quienes tienen la condición de refugiados en el exterior, por haber sido afectados en el marco del conflicto armado, un conjunto de derechos a los cuales pueden aspirar, incluso sin retornar al territorio colombiano. Para tal efecto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha diseñado una guía denominada *“Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011”*.

No obstante, es preciso aclarar que la referida guía, aun cuando aclara que los connacionales víctimas de hechos ocurridos en el territorio nacional podrán acceder a las medidas que se consagran en la Ley 1448 de 2011, recomienda consultar en el país de acogida sobre las implicaciones de acceder a la atención y reparación que se dispone en la citada ley, ya que en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados *“se enuncian las condiciones en que [tal sujeto] deja de tener [ese] estatus, en el entendido que no se debe proporcionar protección internacional cuando ésta ya no es necesaria o no se encuentra justificada”*⁴⁸.

4.6. Intervención de la Unidad de Restitución de Tierras

4.6.1. El Director Jurídico de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas pide a este Tribunal

⁴⁷ Folio 229 del cuaderno principal.

⁴⁸ Folios 231 y 232 del cuaderno principal.

inhibirse de adoptar un fallo de fondo o, en subsidio, que se concluya que la expresión demandada se ajusta a la Constitución.

4.6.2. En primer lugar, se solicita la expedición de un fallo inhibitorio, por cuanto se entiende que la demanda desconoce la *carga de certeza*, en la medida en que el actor desde un principio lo que cuestiona son los aspectos prácticos u operativos que, en su criterio, desconocen los derechos de las víctimas del conflicto residentes en el exterior. De esta manera, los reparos que se formulan no se efectúan respecto de proposiciones ciertas, sino a partir de meras apreciaciones subjetivas sobre el alcance del sistema actual de protección de los derechos de las víctimas.

4.6.3. En segundo lugar, el interviniente afirma que el citado sistema no efectúa discriminación alguna entre quienes permanecen en el territorio nacional luego de sufrir actos de violencia, frente a quienes por otras causas se encuentran en el exterior. Sobre el particular, resalta que la generalidad del concepto que se ofrece sobre las víctimas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no limita el alcance de los derechos a un criterio territorial, ya que lo determinante es ser sujeto pasivo de un hecho violento a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Incluso, esta hipótesis se reafirma en el artículo 204 de la citada ley y en el artículo 27 del Decreto 4800 de 2011, al contemplar una regulación expresa frente a quienes tienen la calidad de víctima del conflicto y se encuentran en territorio extranjero, sin importar si tienen o no la condición de desplazadas por la violencia.

Aunado a lo anterior, expone que no es cierta la afirmación del actor sobre la exclusión del derecho a la restitución para las víctimas que se encuentren en el extranjero. Dicha obligación emana de una lectura armónica de los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011⁴⁹. En particular, la Unidad sostiene que si una víctima que no reside en el país interpone una solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzosamente (RTDAF), y el predio reclamado se encuentra en una zona en la cual es posible intervenir con fines de adelantar la acción de restitución, dicha solicitud es conocida y tramitada hasta que el juez especializado se pronuncie de forma definitiva.

Tampoco es cierto que se encuentren excluidas del derecho al retorno y a la reubicación, pues más allá de que dicha obligación se consagra expresamente en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, su exigibilidad también se deriva de las normas del DIH y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad.

⁴⁹ El artículo 75 dispone que: "**Titulares del derecho a la restitución.** Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo."

Como consecuencia de lo expuesto, no existe ninguna omisión en términos de protección a las víctimas que se encuentren en el extranjero, ya que “*si bien es cierto que en particular la Ley 387 de 1997 emplea el criterio espacial para identificar a las víctimas del desplazamiento, la Ley 1448 de 2011 incorpora una noción de víctima lo suficientemente amplia como para cobijar una multiplicidad de afectaciones ocasionados por el conflicto armado y que no se restringen a quienes tengan la condición de desplazado interno*”⁵⁰. Esta circunstancia, por sí misma, excluye cualquier afectación vinculada con la existencia de un recurso efectivo y con la garantía de la reparación integral.

4.7. Intervención de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

4.7.1. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicita a la Corte inhibirse para proferir un fallo de fondo o, en subsidio, declarar la exequibilidad de la expresión demandada.

4.7.2. En cuanto a la petición principal, el interviniente afirma que la acusación planteada no satisface las cargas de *claridad y pertinencia*. En relación con la primera de ellas, se considera que la demanda busca 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*”, sin embargo, se trata de dos sujetos que no son comparables, en razón a que la normativa internacional los define de manera diferente y busca establecer medidas de protección que resulten acordes con su situación particular. Por dicha razón, la Corte ha sido insistente en establecer que el concepto de desplazamiento forzado se limita o restringe a las migraciones que ocurren dentro del ámbito nacional.

Adicionalmente, se desconoce la *carga de pertinencia*, en la medida en que el propio actor señala de manera expresa que no tiene reparo alguno respecto del concepto de desplazamiento forzado, sujetando la demanda a una comparación genérica de fuentes normativas distintas a la acusada, cuyo fin último es el de imponer su criterio respecto de la forma como debe operar el marco de protección para las víctimas que residan en el exterior. Por consiguiente, a su juicio, no se formula realmente argumentos de índole constitucional, sino que se plantea un problema de interpretación y análisis de conveniencia.

4.7.3. En lo que atañe a la petición subsidiaria, se expresa que no es cierto que el ordenamiento jurídico carezca de medidas de protección (a manera de recurso judicial efectivo) a favor de los derechos de las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior. Por el contrario, las medidas que

⁵⁰ Folio 200 del cuaderno principal. En este punto se cita la Sentencia C-820 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se destaca el carácter especial de la acción de restitución y se la concibe como un mecanismo adecuado para la reparación de quienes han sufrido despojo o abandono forzado dentro del marco amplio que establece la Ley 1448 de 2011, en relación con el concepto de víctima.

se otorgan tienen su origen en un análisis previo en relación con la victimización producida, la condición de vulnerabilidad y la situación particular de la víctima, lo que obliga a tener en cuenta que no es igual la posición en que se encuentra quien ha sufrido un daño por el conflicto y reside en el territorio nacional frente a quien habita en el extranjero, máxime cuando éste goza de protección internacional, por ejemplo, por un Estado que le otorga el refugio, de acuerdo con el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A pesar de lo anterior, la reparación integral de las víctimas del conflicto se constituye en una premisa fundamental de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, por lo que *“las medidas de atención, asistencia y reparación se adoptan de acuerdo con las particularidades y circunstancias que rodean la victimización con independencia de si están ubicadas en territorio nacional o extranjero”*⁵¹.

Dentro de este marco, y teniendo en cuenta la conceptualización genérica de víctima que se introduce en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el Estado dirige sus esfuerzos para asegurar la entrega de todas las medidas de atención y reparación que sea posible fuera del país, sin perjuicio de aquellas que se derivan como consecuencia del retorno. Con este propósito, el Gobierno Nacional expidió una guía denominada *“Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011”*, que contiene el procedimiento a seguir para que un connacional que se encuentra en el exterior sea inscrito en el RUV y luego acceda a las medidas que pueden ser otorgadas fuera del territorio nacional.

En este panorama se plantea (i) la posibilidad que tiene la víctima de acceder al registro único, por virtud del cual la Unidad ha recibido de los consulados un total de 4.049 solicitudes provenientes de 40 países, lo que ha permitido la inscripción de 8.492 personas en el registro, de las cuales 6.093 corresponden al hecho victimizante de desplazamiento forzado⁵². Además, (ii) el examen sobre la oportunidad para la toma y valoración de declaraciones se flexibiliza respecto de las víctimas connacionales en el exterior, con el objeto de permitir su ingreso al sistema de protección, como se puede constatar en la Circular No. 00008 de 2015. En cuanto a la reparación integral, (iii) el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 garantiza el acceso a todas las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica⁵³. Dentro de éstas, más allá de la exclusión del servicio militar y de la celebración del

⁵¹ Folio 155 del cuaderno principal.

⁵² Folio 157 del cuaderno principal. Al respecto, se aclara que *“el procedimiento de declaración y valoración para determinar la inclusión en el Registro Único de Víctimas (...) no tiene en cuenta el estatus migratorio del declarante. La decisión de inclusión obedece al análisis de los hechos y que éstos estén enmarcados en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011”*.

⁵³ **“Artículo 25. Derecho a la reparación integral.** Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley. // La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. (...)”.

día de la memoria y solidaridad con las víctimas⁵⁴, (a) en lo que corresponde a la *indemnización administrativa*, se incluyó como criterio de priorización en la Resolución No. 090 de 2015⁵⁵, el pago a las víctimas en el exterior de todos los hechos victimizantes, incluido el desplazamiento forzado. En virtud de la aplicación de este criterio, en lo corrido de los años 2013 a 2015, se realizaron 631 desembolsos a víctimas en el exterior por un valor de \$ 3.443.241.044. Por lo demás, (b) frente al *derecho al retorno*, se manifiesta que se trata de una garantía a la cual pueden voluntariamente acceder los connacionales que se encuentran en el exterior como consecuencia del conflicto armado, previa solicitud en tal sentido realizada a través de los consulados.

Respecto de este derecho, se aclara que *“el hogar retornado desde el exterior tiene derecho a reconstruir su proyecto de vida en el lugar que elija en el territorio colombiano y la Unidad para las Víctimas en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV), brindará un acompañamiento para dar inicio al restablecimiento de derechos vulnerados y los daños ocasionados por el desplazamiento forzado, contribuyendo a su estabilización socioeconómica y la superación de la situación de vulnerabilidad”*. El retorno se adelanta de acuerdo con las Leyes 1448 de 2011 y 1562 de 2012⁵⁶, esta última crea la figura del *retorno solidario* dirigido entre otras a las víctimas del conflicto armado⁵⁷. Como resultado de su aplicación se han formalizado 454 solicitudes de retorno, de las cuales 408 ya han sido efectivas.

En conclusión, para la UARIV, la expresión acusada se ajusta a la Constitución y a los estándares internacionales sobre el contenido y alcance de la definición de desplazamiento forzado. Por lo demás, *“no va en contravía de la garantía de los derechos de las víctimas y no omite las medidas de atención, asistencia y reparación para los connacionales que declaren en el exterior los hechos de que fueron víctimas en el territorio nacional, lo cual no les desconoce ningún derecho, ni los discrimina, sino que, por el contrario, reconoce su contexto y el derecho que les asiste de ser reparados”*⁵⁸.

⁵⁴ En palabras del interviniente, la exención en el servicio militar se consagra a favor de todas las víctimas, incluidas aquellas que se encuentran en el exterior, conforme se deriva de lo previsto en el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011. Por su parte, el 9 de abril de cada año, a través de los consulados colombianos, se adelantan espacios presenciales *“de conmemoración, orientación, atención, toma de declaración, entrega de actos administrativos y actualización de datos, entre otros. Estas jornadas iniciaron en el año 2014 y han sido replicadas hasta hoy”*. Esta práctica se ha reproducido con jornadas especiales de atención y orientación en el exterior, como lo fue la celebrada el año pasado en el municipio de San Lorenzo (Ecuador), en donde se tomó más de 110 declaraciones y se procedió a su trámite. Folio 162 y 163 del cuaderno principal.

⁵⁵ *“Mediante la cual se actualizan los criterios de priorización para el acceso de las víctimas a las medidas de reparación integral en el marco de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, 8 y 155 del Decreto 4800 de 2011, y el Decreto 1377 de 2014, y se derogan las resoluciones 223 de 8 de abril y 106 de 20 de septiembre de 2013”*.

⁵⁶ Básicamente dispone medidas de carácter aduanero, tributario y financiero.

⁵⁷ En el aparte pertinente, el artículo 3 de la ley en cita dispone que: **“Artículo 3. Tipos de retorno.** Los siguientes tipos de retorno se consideran objeto de la presente ley: **a) Retorno solidario.** Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad. Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011”.

⁵⁸ Folio 164 del cuaderno principal.

4.8. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

4.8.1. Quien actúa a nombre de la Comisión Colombiana de Juristas solicita a este Tribunal que acoja la pretensión de exequibilidad condicionada contenida en la demanda, en aras de corregir “*el déficit de protección legal al cual se encuentran sometidas las personas víctimas de desplazamiento forzado que han migrado fuera de las fronteras del territorio nacional*”⁵⁹.

4.8.2. La exposición se realiza en dos partes. En el primer apartado se efectúan algunas precisiones sobre la caracterización del grupo poblacional que se encuentra excluido del ámbito de protección consagrado en los preceptos objeto de demanda, partiendo de la base de que su identificación va más allá de la categoría de refugiados. En este punto, sugiere que el concepto que se debe manejar es el de “*personas con necesidad de protección internacional*”, en el que cabe agrupar a “*las personas que formalmente han recibido el estatuto de refugiado en el país de acogida*”⁶⁰, [a las que] están en un proceso de determinación y reconocimiento del estatuto de refugiado, y (...) [a] quienes no se les ha reconocido el estatuto pese a que están en la misma necesidad de protección de quienes han sido reconocidos formalmente como refugiados”⁶¹. En esta última manifestación se incluyen, por ejemplo, a quienes ni siquiera han presentado la solicitud de refugio por cualquier razón.

Esta amplia categorización se deriva, por una parte, de los *Principios Pinheiro*, en donde se extiende su protección a aquellas personas que han huido de la violencia cruzando las fronteras sin ser reconocidas como refugiados⁶²; y por la otra, de la Declaración de Cartagena de 1984, en la que se extendió el concepto de refugiado a todas las personas que migren de su país “*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 y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*”.

4.8.3. En el segundo apartado expone el interviniente que la demanda evidencia la necesidad de que la Corte fije con un criterio de autoridad “*cuál es el alcance de la legislación nacional en materia de atención a las víctimas de desplazamiento y su relación con los instrumentos del derecho internacional de los refugiados*”⁶³, destacando que las personas con necesidad de protección internacional que no han sido formalmente reconocidas a través de esta última figura no pueden exigir medidas de protección a los Estados

⁵⁹ Folio 213 del cuaderno principal.

⁶⁰ Se aclara que aun cuando el refugio es meramente declarativo y no constitutivo, es preciso que exista un acto de reconocimiento oficial del Estado receptor.

⁶¹ Folio 215 del cuaderno principal.

⁶² Sobre el particular se cita el principio 1.2, conforme al cual: “*Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas se aplican por igual a todos los refugiados, desplazados internos y demás personas desplazadas que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país pero que tal vez no estén encuadradas en la definición jurídica de refugiado (en lo sucesivo, “refugiados y desplazados”), a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron.*” Énfasis de acuerdo con el texto de intervención.

⁶³ Folio 219 de cuaderno principal.

receptores, y que las obligaciones que en tal sentido se consagran en la Convención de 1951 suelen ser vistas como prestaciones de abstención, esto es, vinculadas con la imposibilidad de otorgar un trato discriminatorio entre nacionales y refugiados, con miras a acceder a derechos como la vivienda, la educación, etc.

Frente a las víctimas del desplazamiento forzado se considera que son tres las medidas de atención que requieren las personas con necesidad de protección internacional: (i) medidas de protección respecto de los derechos a la vida, la integridad física y la libertad; (ii) medidas de atención humanitaria; y (iii) medidas de reparación integral (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición). En cuanto a las primeras, esto es, las referidas a la protección, se estima que es razonable que la legislación nacional sobre las víctimas del desplazamiento forzado no abarque a las personas con necesidad de protección internacional, pues allí opera con total intensidad el principio de no devolución, conforme al cual el Estado receptor no puede expulsar a las personas cuya vida o libertad pueda verse amenazada.

Por su parte, en lo que atañe a las medidas de atención humanitaria, la Corte debería plantearse si cabe su extensión por el déficit de protección que podría tener este tipo de población en el exterior, decisión que en caso de resultar favorable permitiría brindar un amparo a los derechos fundamentales acorde con la Constitución de 1991. Y, finalmente, en lo que corresponde a las medidas de reparación integral, como se referencia en la demanda, este catálogo no está a disposición de quienes optaron por cruzar las fronteras, lo que amerita su extensión para evitar un trato desigual injustificado.

4.9. Intervención de Abogados sin Fronteras Canadá

Quien interviene a nombre de Abogados sin Fronteras Canadá señala, en términos generales, que la obligación de proteger los derechos irrenunciables de las víctimas no cesa por el hecho de que éstas se encuentren por fuera de la jurisdicción del Estado, circunstancia por la cual cabría el condicionamiento propuesto en la demanda, en tanto una interpretación posible que se sugiere en el escrito de acusación, es que las personas refugiadas no tienen derecho al retorno y a la restitución de sus tierras.

4.10. Intervención del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana

La persona designada por el Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana manifiesta que la consagración de medidas diferenciales entre víctimas que conduzca a su jerarquización puede ir en contra de la prohibición de no discriminación. Por ello, en el caso concreto, es importante que la Corte Constitucional “*emita su concepto*” en una materia significativa para “*el actual contexto de transiciones hacia la paz y el pos-acuerdo y también para hacer justicia a millones de ciudadanos colombianos que el conflicto armado obligó a huir del territorio nacional, sin menoscabo de sus derechos como víctimas, tal como se ha venido haciendo con las*

víctimas dentro del territorio nacional. Estamos muy convencidos que éste es el trasfondo y el espíritu de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Enán Enrique Arrieta Burgos”⁶⁴. En este orden de ideas, al interviniente le preocupa que se lleguen a crear dos categorías de víctimas: una primera compuesta por las personas en situación de desplazamiento forzado dentro del territorio nacional, las cuales tienen pleno acceso a medidas de protección de sus derechos, al retorno y a la reubicación, a la vivienda, a la atención humanitaria y a la reubicación familiar; y otra formada por quienes migraron hacia el exterior, frente a las cuales, a partir de lo que afirma el demandante, no cuentan con garantías para el restablecimiento de los derechos antes mencionados. Esta situación implica la necesidad de dar lineamientos sobre el alcance de los derechos y garantías de las víctimas que se encuentran fuera del país, “*manteniendo los presupuestos que hasta ahora ha tenido en términos de especial protección, obligación de restablecimiento y progresividad de los derechos de la población forzada a migrar en el marco del conflicto armado*”⁶⁵.

4.11. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

Quien interviene a nombre de la Universidad Externado de Colombia plantea que efectivamente existe una omisión, en cuanto a la expedición de un marco jurídico claro, coherente y unificado “*en una sola ley*”, para atender a las víctimas que se encuentran en el exterior. No obstante, desde el CONPES 3603 de 2009, el Gobierno colombiano ha reconocido a este colectivo como sujetos titulares de derechos. Puntualmente, resalta que en la Ley 1565 de 2012 se creó la figura del retorno solidario sometido a la fijación de un plan en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores⁶⁶, cuya falta de reglamentación supone una situación de discriminación para los desplazados externos. Por ello, en su criterio, no es cierto que las víctimas en el exterior carezcan de una medida de protección respecto del citado derecho, como lo afirma el actor, sino que el mismo no ha sido objeto del desarrollo necesario para

⁶⁴ Folio 81 del cuaderno principal.

⁶⁵ Folio 84 del cuaderno principal. De manera puntual, el interviniente sugiere que la Corte aborde los siguientes cuestionamientos: “¿El Estado de origen, en este caso Colombia, no debería abordar las necesidades específicas de las víctimas en el exterior, definiendo de manera expresa y clara medidas y procedimientos de reparación?; ¿El Estado colombiano no debería consultar a los Estados donde viven las víctimas en el exterior para establecer estrategias y mecanismos binacionales e incluso multilaterales con el objetivo de planificar e implementar, de manera conjunta y organizada, soluciones duraderas para las víctimas con base en los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad?; Dentro del derecho internacional y de acuerdo con la legislación nacional del país de origen (Colombia), ¿cuáles son las implicaciones para terceros países, de que el país de origen ofrezca reparación a las víctimas en el exterior?; ¿Cuál es el papel de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en dichos procesos, ya que este organismo internacional tiene por mandato brindar protección a las personas refugiadas?; ¿El ACNUR se encargaría también de las víctimas en el exterior que no cuentan con el estatus de refugiados?; ¿Qué significa ‘reparación’ para las personas refugiadas y otras víctimas en el exterior, y cuáles son sus necesidades diferenciales en este sentido?; [y] ¿cuáles son las consecuencias políticas de las dinámicas fronterizas frecuentemente tensas que acompañan a los flujos de refugiados, para la implementación de cualquier medida de reparación dirigida a las víctimas en el exterior?”. Folio 83 del cuaderno principal.

⁶⁶ Sobre el particular, cita el artículo 4 de la ley en mención, conforme al cual: “Para el retorno solidario, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores deberá realizar en un plazo no mayor a seis (6) meses un Plan de Retorno Solidario que contemple alianzas interinstitucionales y de cooperación, que permita brindar las herramientas para facilitar el acceso a servicios de salud y adquisición de vivienda, capacitaciones a nivel laboral, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y psicológicas.”

asegurar la aplicación de dicha figura⁶⁷. Por último, en el escenario expuesto, considera que lo apropiado es instar al citado “*Ministerio de Relaciones Exteriores a reglamentar la figura del retorno solidario, para superar la situación de discriminación en la que se encuentran actualmente los desplazados externos*”, pues ello limita la existencia de medidas adecuadas en términos de acceso a la vivienda, a la restitución, a la estabilidad socio-económica y a la reunificación familiar.

4.12. Intervención de la Universidad Libre

Quienes intervienen en nombre de la Universidad Libre señalan que la normatividad vigente consagra mecanismos para que los refugiados regresen voluntariamente al país y a partir de ello accedan en condiciones de igualdad a todos los beneficios brindados por el Estado a las víctimas.

En este sentido, aclaran que “*las leyes demandadas no comportan un trato desigual, dado que su ámbito de aplicación es bien definido en ellas, en suma, la Ley 387 de 1997 es una ley de aplicación exclusiva para atender a una de las causas del conflicto armado interno (el desplazamiento forzado), mientras que la Ley 1448 de 2011 es una ley para atender en general a las víctimas del conflicto armado. Así, una vez un refugiado retorne voluntariamente al Estado, su condición de refugiado se extingue, y pasa a ser un desplazado interno, con esa condición accederá a que se le declare víctima y posteriormente busque satisfacer plenamente sus derechos y obtenga los beneficios que traen las leyes anteriores y en general los beneficios del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional*”⁶⁸.

A pesar de lo anterior, cabe hacer extensiva la calidad de desplazado a las víctimas que se encuentran en el exterior, para asegurar a su favor las medidas de atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición, para lo cual se debe permitir que las declaraciones sobre los hechos que configuran la condición de víctima se puedan realizar ante las autoridades que se encuentren en el exterior o, en su defecto, que se aplique el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015⁶⁹.

4.13. Intervenciones ciudadanas

4.13.1. La ciudadana María Teresa Palacios Sanabria considera que las expresiones acusadas se ajustan a lo dispuesto en los instrumentos internacionales y por dicho motivo no se debe desconocer el concepto de desplazado interno. No obstante lo anterior, señala que las personas que se

⁶⁷ Al respecto destaca que el Decreto 1067 de 2015 reglamentó el Fondo Especial para la Migración, sin incluir una partida concreta para financiar el retorno solidario.

⁶⁸ Folio 187 del cuaderno principal.

⁶⁹ La norma en cita dispone que: “**Artículo 21. Funcionario sin competencia.** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.”

ven forzadas a movilizarse hacia el exterior no tienen por qué verse privadas del derecho a ser reparadas en las mismas condiciones de los desplazados (sea que se trate de refugiados o de solicitantes de asilo⁷⁰), pues de todas formas en ambos supuestos el Estado fue incapaz de cumplir con sus obligaciones de protección de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción, en especial cuando la realidad del conflicto armado interno no puede conducir a su revictimización.

Para efectos de solucionar este “vacío normativo” con respecto a la protección de las personas solicitantes de asilo y/o refugio, la solución más compatible con el derecho internacional, es la de ampliar el campo de aplicación de las normas acusadas a todas las personas solicitantes de refugio y/o asilo, hasta tanto el Congreso desarrolle las normas que estime convenientes (modificando lo existente o creando una nueva ley) dentro de un plazo razonable.

4.13.2. El ciudadano Vicente F. Benítez R. le solicita a esta Corporación declararse inhibida para proferir un fallo de fondo. Para justificar su posición presenta tres argumentos. En el primero expresa que la premisa con la que el accionante sustenta su cargo, se encuentra en la ausencia de una regulación legislativa que garantice los derechos de las personas que fueron obligadas a salir del territorio nacional como consecuencia del conflicto armado. Sin embargo, dicha premisa no existe en la realidad, lo que impide considerar que efectivamente se presenta una omisión por parte del legislador⁷¹. Además, aun cuando se invoca un supuesto problema de igualdad, no deja de ser un alegato general, cuya falta de concreción impide cumplir con la exigencia de tener un efectivo patrón de comparación o *tertium comparationis*, incluso en varios apartes del escrito, se incurre en la contradicción de señalar que quienes abandonan en el país deben ser objeto de un trato “particular” y “diferenciado”, y por lo tanto, merecedores de “mecanismos diferenciales de asistencia, atención y reparación”, si ello es así, se pregunta el interviniente, ¿cuáles serían las razones para desconocer dicha realidad y otorgar un tratamiento paritario?

En el segundo argumento, se señala que gran parte de las afirmaciones del actor no son susceptibles de ser controladas por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad. Entre ellas destaca la supuesta falta de competencia de las autoridades administrativas para expedir los instructivos concretos que detallan los derechos de las víctimas que se encuentran en el exterior y la forma como ellos se realizan, en donde, expresamente, se hace referencia al

⁷⁰ Para la interviniente, más allá de las distintas manifestaciones terminológicas que se utilizan en el derecho internacional, la “*invitación de la comunidad internacional es a unificar el lenguaje y adoptar la acepción más amplia posible, esta es el refugio, en aras de dar mayor y mejor protección a las personas que son víctimas de esta situación*”. Folio 126 del cuaderno 1.

⁷¹ Para ilustrar su punto destaca los siguientes aspectos: (i) las personas mencionadas en la demanda se integran al concepto de víctima, así lo reconoció este Tribunal en la Sentencia T-832 de 2014; (ii) como consecuencia de lo anterior, con miras a su reparación integral tienen derecho a la ayuda humanitaria y a las medidas de restitución en general, lo que incluye la recuperación de sus tierras y la indemnización administrativa; (iii) estas medidas han sido aplicadas por el Gobierno Nacional adecuándolas a la realidad de las personas que han salido del país, como se advierte en las guías, decretos y resoluciones que se han expedido sobre el particular.

derecho al retorno. Este tipo de actos son, en criterio del interviniente, un desarrollo del artículo 2 del Texto Superior, conforme al cual las autoridades del Estado están instituidas para proteger los derechos de sus connacionales.

Finalmente, el tercer argumento corresponde a un desarrollo de las exigencias del juicio por omisión, por virtud del cual la integración de una medida aditiva supone que la misma se encuentre preordenada por la Constitución. Lo anterior, además de que no se observa en el caso bajo examen ni tampoco se justifica, conduciría a la Corte a una labor tan detallada de ajuste a los derechos y prestaciones de las víctimas, que le impondrían a este Tribunal un rol de creación “*cuasilegislativa*”, más aún cuando los derechos en cabeza de las víctimas del desplazamiento forzado atienden a su especial situación, conforme al enfoque diferencial que se introduce en la Ley 1448 de 2011. Por consiguiente, de resultar viable el control que se propone, se “*perdería todo el sentido que arroja a una sentencia aditiva que consiste en que el juez constitucional amplíe una regulación a un grupo excluido injustificadamente, sin entrar a modificar o adoptar especificidades que es, propiamente, una labor legislativa sometidas a criterios de oportunidad y [de] conveniencia*”⁷².

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. En primer lugar, reitera su criterio según el cual no cabe una solicitud ciudadana de exequibilidad condicionada, pues ello lo que busca es adicionar o reformar las leyes, competencia que se aparta del modelo de control autorizado por la Constitución de 1991, en el que a este Tribunal se le asigna la función de revisar si una norma se ajusta o no al orden superior, a partir de su oposición directa con los mandatos de la Carta y, sólo en situaciones excepcionales, en aras de garantizar el principio de conservación del derecho, puede mantenerla vigente bajo ciertas condiciones.

En segundo lugar, y sin perjuicio de lo expuesto, se considera que no cabe una decisión de fondo, toda vez que en la demanda no se demuestra por qué las personas que migran hacia el exterior deben recibir el mismo trato de los desplazados internos. Es decir, “*no se justifica por qué son categorías asimilables, más allá de señalar que ambos grupos poblacionales han tenido que desplazarse a causa del conflicto armado*”⁷³.

De esta manera, para la Vista Fiscal, lejos de acusar una omisión relativa, el supuesto déficit de protección que se alega por el accionante correspondería a una *omisión legislativa absoluta*, frente a la cual no cabe pronunciamiento alguno por parte de este Tribunal, sin perjuicio de que pueda realizarse un exhorto al Congreso de la República con el fin de regular de forma integral y sistemática el fenómeno de la migración por la violencia hacia el exterior, previendo, por ejemplo, el derecho al retorno. No obstante, desde el punto de

⁷² Folio 269 del cuaderno principal.

⁷³ Folio 278 del cuaderno principal.

vista práctico, una intervención de la Corte es innecesaria, ya que a partir del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional ha realizado avances en la orientación de las víctimas que están fuera del país, a través de las denominadas guías de orientación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. Competencia y problema jurídico

En virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 241 del Texto Superior⁷⁴, esta Corporación es formalmente competente para conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad planteada contra la expresión “*dentro del territorio nacional*” contenida tanto en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, como en el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, en la medida en que se trata de un precepto de carácter legal expedido con fundamento de la atribución consagrada en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución⁷⁵.

En el ámbito referente a la posibilidad que le asiste a este Tribunal para proferir una decisión de fondo, en primer lugar, es preciso que se examine si la demanda presentada por el ciudadano Arrieta Burgos se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad respecto de normas de naturaleza legal, en virtud de su carácter predominantemente rogado y no oficioso⁷⁶.

En segundo lugar, y solo en el caso en que se supere dicha etapa, se procederá con el examen del asunto de fondo que se propone, cuyo problema jurídico se vincula con la necesidad de determinar si el legislador, al definir que una víctima del desplazamiento forzado es aquella que se ha visto forzada a migrar *dentro del territorio nacional*, incurrió en una omisión legislativa relativa, consistente en excluir de esa noción a las personas que han tenido que salir del país como consecuencia del conflicto armado interno.

6.2. Examen sobre la aptitud de la demanda (generalidades)

6.2.1. La Corte ha establecido de manera reiterada que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es pública e informal, los demandantes tienen unas

⁷⁴ “**Artículo 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.” Énfasis por fuera del texto original.

⁷⁵ La norma en cita dispone que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: I.- Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

⁷⁶ En la Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, se manifestó que: “el control de constitucionalidad de las leyes es una función jurisdiccional que se activa, por regla general, a través del ejercicio del derecho de acción de los ciudadanos, para lo cual se exige la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, sin perjuicio de los casos en los que la propia Constitución impone controles automáticos, como ocurre con las leyes aprobatorias de tratados internacionales o las leyes estatutarias.” No obstante, con el propósito de que la Corte pueda ejercer su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, es obligatorio que dicha acusación reúna los requisitos mínimos consagrados en el Decreto 2067 de 1991, en los términos en que han sido definidos por la jurisprudencia constitucional. De no ser así, y si el caso llega a la instancia de decisión de la Sala Plena, este Tribunal deberá proferir un fallo inhibitorio, por la ineptitud sustantiva de la demanda.

cargas mínimas que deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal con la Constitución. Precisamente, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los siguientes requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionalidad: (i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda.

En lo referente a las razones de inconstitucionalidad, este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada⁷⁷. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001⁷⁸, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Son *claras* cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Son *ciertas* cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida por el actor o implícita. Son *específicas* cuando el actor expone las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental. Son *pertinentes* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Y son *suficientes* cuando la acusación no solo es formulada de manera completa, sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

6.2.2. Así las cosas, antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si los accionantes han formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, pues este Tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad. Sobre este punto, en la Sentencia C-447 de 1997⁷⁹, se sostuvo que:

“Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no solo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a

⁷⁷ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-447 de 1997, C-509 de 1996 y C-236 de 1997.

⁷⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁹ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública solo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

6.2.3. Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia⁸⁰, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de constitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena. Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

“[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”⁸¹.

Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la Sentencia C-1298 de 2001⁸², lo procedente es “adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley”.

⁸⁰ Decreto 2067 de 1991, art. 6.

⁸¹ Sentencia C-874 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).”

⁸² M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6.2.4. En el asunto *sub-judice*, la demanda que se plantea por el actor obliga a examinar la aptitud del cargo a partir de dos circunstancias que resultan concurrentes. En primer lugar, la acusación se formula con miras a obtener una decisión de exequibilidad condicionada y, en segundo lugar, se justifica tal pretensión a partir de la alegación de una supuesta omisión legislativa relativa en la expresión demandada.

6.3. De la pretensión de exequibilidad condicionada

6.3.1. Si bien es cierto que en algunas ocasiones esta Corporación consideró inepta una acción pública, al advertir que la misma estaba orientada a solicitar un fallo de exequibilidad condicionada, con el argumento de que el artículo 241 del Texto Superior le otorga a los ciudadanos la atribución de promover este juicio con el objeto de obtener la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, y no su *constitucionalidad*, así esta sea de manera condicionada⁸³, lo cierto es que en diversas ocasiones se han estudiado de fondo demandas que formulan este tipo de solicitudes⁸⁴, cuyos requisitos de procedencia, con el propósito de determinar la existencia de un cargo en debida forma, surgen de la obligación de examinar si concurre *una acusación de inconstitucionalidad*, la cual, además, debe cumplir con las *cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.

6.3.2. Como se deriva de lo expuesto, este tipo de demandas suponen la acreditación de dos presupuestos esenciales. El primero radica en la delimitación del *objeto de la acusación*, para lo cual es preciso explicar al juez constitucional cuál es el contenido de la disposición acusada, y cómo algunos de sus significados contradicen la Constitución mientras otros se avienen con ella.

A diferencia del juicio tradicional de constitucionalidad, la base conceptual de la solicitud de una sentencia de exequibilidad condicionada, se encuentra en la distinción entre disposición y norma. En efecto, la teoría constitucional distingue con claridad entre, de una parte, las disposiciones o enunciados normativos, esto es, los textos legales y, de otra, las normas o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por vía de aplicación o de interpretación, de dichos textos. Conforme a lo anterior, esta Corporación ha reconocido que es perfectamente posible que una disposición o enunciado normativo pueda contener diversas normas o reglas de derecho, mientras que una misma norma puede estar contenida en diversos textos o enunciados legislativos.

Nótese cómo esta técnica explica el origen de las sentencias de exequibilidad condicionada, en las cuales, por regla general, no se altera la disposición, la cual se declara exequible, pero se interviene en su contenido por parte de este Tribunal, para señalar cuál o cuáles son los sentidos que resultan acordes con la Constitución. Si el control de constitucionalidad únicamente recayera sobre

⁸³ Véase, por ejemplo, la Sentencia C-508 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁸⁴ Sobre el particular, se pueden consultar las Sentencias C-864 de 2008, C-029 de 2009, C-149 de 2010 y C-020 de 2015.

las disposiciones o los textos legales, no podrían existir sentencias interpretativas, pues este Tribunal tendría que limitarse a mantener o retirar del ordenamiento jurídico el enunciado normativo demandado, pero no podría expulsar una proposición jurídica para conservar, en su lugar, una determinada regla de derecho, acorde con los mandatos previstos en el Texto Superior.

Cuando un ciudadano acude ante la Corte solicitando la expedición de una sentencia de exequibilidad condicionada, es deber del actor indicar cómo el contenido de la disposición acusada es de tal amplitud que permite la división o creación de varias reglas de derecho, *una de las cuales por lo menos debe ser contraria a la Carta*. Este presupuesto es relevante, pues es la indicación del conflicto normativo desatado en el seno de la disposición acusada, la que le otorga al juez constitucional la competencia para examinar las diversas reglas de derecho que surgen de su interpretación, con miras a otorgarle la preferencia a aquellas proposiciones que resulten acordes con la Constitución y descartando las contrarias a la Carta.

Por esta razón, a juicio de la Corte, “la definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva”⁸⁵, y frente a ella se oponen los ataques que sin tener en cuenta el contenido de la disposición acusada reparan en aspectos ajenos a él, como sucede siempre que se pretende alegar la presunta vulneración de la Carta en circunstancias, tales como, las diferencias que con ocasión de su aplicación se han presentado por los distintos operadores jurídicos⁸⁶, el desarrollo irregular o incompleto que el precepto haya tenido en la práctica jurídica⁸⁷, las suposiciones relacionadas con su transformación en el futuro⁸⁸, o las posibles diferencias producidas no por las normas en sí mismas consideradas, sino por la peculiar situación que ellas generan en un caso concreto⁸⁹.

De esta manera, en casos en que se requiera la expedición de una sentencia de constitucionalidad condicionada, el criterio por excelencia para determinar la aptitud de la demanda, se encuentra en que el actor plantee la existencia de un *problema abstracto de inconstitucionalidad*. Esto implica que, por lo menos, con ocasión de la identificación del contenido normativo de la disposición acusada, mencione cómo alguno de sus significados es contrario a la Carta y cómo este Tribunal puede dar solución a dicha controversia, sin necesidad de que el precepto acusado sea declarado integral o parcialmente inexecutable. Cuando ello ocurre, la Corte se encuentra habilitada para expulsar del ordenamiento jurídico la proposición normativa que es ajena a la Constitución, en los mismos términos en que se invocó en la demanda o en unos distintos, para conservar, en su lugar, una determinada regla de derecho, que resulte acorde con los mandatos previstos en el Texto Superior.

⁸⁵ Sentencia C-587 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸⁶ Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁷ Sentencia C-686 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁸ Sentencia C-353 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁸⁹ Sentencia C-357 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Este es un presupuesto imprescindible de competencia de este Tribunal en el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias (CP art. 241.4), ya que aun en los casos en que las demandas se orientan a solicitar la exequibilidad condicionada de una disposición, solo es posible su estudio y una resolución de fondo, cuando se propone un *cargo apto de inconstitucionalidad*, pues de lo que se trata es de expulsar una norma jurídica que resulta contraria a la Carta, previa fijación del sentido normativo que se acopla en su integridad a los mandatos de la Constitución⁹⁰.

En este orden de ideas, y siguiendo lo expuesto, como se destacó en la Sentencia C-020 de 2015⁹¹, cuando en la demanda se formula una solicitud de exequibilidad condicionada, “[lo] que se exige en estos casos, además de una demanda en forma, es que la acción plantee un problema abstracto de inconstitucionalidad, y que a partir de ella se justifique mínimamente la decisión del actor de no pedir la inexecutable total o parcial de la norma. A un demandante no se le puede exigir –como condición para que su demanda sea admitida y estudiada de fondo– que pida la inexecutable 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 inexecutable, pero sí que lo es mientras no exista un condicionamiento específico de la Corte, debidamente justificado por el actor en cada proceso”⁹².

Lo que se reclama entonces no es la identificación del condicionamiento que debe proceder en cada caso, sino la delimitación del *objeto de la acusación*, para lo cual basta con justificar la existencia de una regla de derecho contraria a la Constitución, que tenga su origen en la disposición cuestionada y que demande la intervención de este Tribunal, con miras a señalar el sentido en que el precepto impugnado resulta compatible con la Carta.

6.3.3. El segundo presupuesto supone que, una vez se expone por el actor el *objeto de su acusación*, es preciso verificar que respecto de la proposición normativa que se estima contraria a la Carta, derivada de la amplitud de la disposición que se impugna, se cumpla con las cargas de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, pues de ellas depende que el juicio propuesto tenga la entidad necesaria para plantear un problema de legitimidad constitucional. Precisamente, de forma categórica, la Corte ha señalado que incluso “las demandas que se orientan a solicitar la exequibilidad condicionada de una norma pueden ser estudiadas y resueltas de fondo, si proponen un *cargo apto de inconstitucionalidad*”⁹³.

⁹⁰ En concordancia con lo anterior, en la Sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se expuso que: “cuando el actor fundamenta su pretensión en un *cargo de inconstitucionalidad* que cumple con todos los requisitos legales y jurisprudenciales, no cabe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda en razón a que la pretensión se oriente a obtener una sentencia de exequibilidad condicionada”.

⁹¹ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹² Sentencia C-020 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa. En esta oportunidad se cuestionó la limitación de edad que se introducía en la disposición acusada (20 años), con miras a obtener la pensión especial de invalidez para la población joven, pues se generaba una *norma implícita de exclusión* contraria al orden constitucional, al relegar sin una justificación suficiente, en términos de razonabilidad y proporcionalidad, a un grupo de personas que también podían ser incluidas como jóvenes.

⁹³ *Ibidem*. Énfasis por fuera del texto original.

6.3.4. Finalmente, un elemento importante de análisis para determinar si cabe un pronunciamiento de fondo, se encuentra en verificar si además de una petición de exequibilidad condicionada, se propone una solicitud de inexecutable pura y simple, pues aun cuando no se trata de una condición necesaria para el ejercicio de la acción⁹⁴, su existencia sí se convierte en un parámetro adicional de examen para efectos de determinar la aptitud del cargo. Con tal propósito, esta Corporación ha entendido que es indiferente el orden de su presentación, ya sea como principal o subsidiaria.

6.4. De la omisión legislativa relativa

6.4.1. El control de constitucionalidad no solo procede sobre las acciones del legislador, sino también frente a sus omisiones. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, se entiende por omisión todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución⁹⁵. Esta figura exige entonces que exista una norma en el Texto Superior que contemple el deber de expedir un preciso marco regulatorio y que dicho deber sea objeto de incumplimiento. Por esta razón, se ha señalado que existe una omisión legislativa, cuando no se observa por el legislador una *obligación de acción* expresamente señalada por el Constituyente⁹⁶.

Desde sus primeros pronunciamientos, este Tribunal ha distinguido entre las *omisiones legislativas absolutas* y las *omisiones legislativas relativas*. En las primeras existe una falta de desarrollo total de un determinado precepto constitucional; mientras que, en las segundas, el legislador excluye de un enunciado normativo un ingrediente, consecuencia o condición que, a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permite concluir que su consagración resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Constitución. Esto significa que, por virtud de la actuación del legislador, se prescinde de una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de soporte textual genera un problema de constitucionalidad.

Obsérvese cómo, mientras en las *omisiones absolutas*, no se ha producido ninguna disposición legal en relación con una determinada materia, en las *omisiones relativas*, por el contrario, sí existe un desarrollo legal vigente, pero imperfecto, por la ausencia de un aspecto normativo específico en relación con el cual existe el deber constitucional de adoptar medidas legislativas. Para esta Corporación, tan solo es procedente el juicio de inconstitucionalidad respecto de *omisiones relativas*, pues en los casos de

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ Sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁹⁶ Al respecto, en la Sentencia C-664 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, se expuso que: “*Las omisiones legislativas hacen referencia a la inactividad del legislador o el incumplimiento por parte de este último de su deber de legislar expresamente señalado en la Constitución. No se trata, entonces, simplemente de un no hacer sino que consiste en un no hacer algo normativamente predeterminado, se requiere por lo tanto la existencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulta constitucionalmente incompatible para que ésta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa, en otro supuesto se trataría de una conducta jurídicamente irrelevante, meramente política, que no infringe los límites normativos que circunscriben el ejercicio del poder legislativo*”. Énfasis por fuera del texto original.

ausencia total de regulación no concurre un referente normativo que se pueda confrontar con la Constitución.

6.4.2. La jurisprudencia sobre la omisión legislativa relativa giró inicialmente alrededor del principio de igualdad, a partir de la consideración según la cual el presupuesto básico de dicha omisión consiste en que el legislador regula una materia, pero lo hace de manera imperfecta o incompleta, al no tener en cuenta todos aquellos supuestos que, por ser análogos, deberían quedar incluidos en dicha regulación. No obstante, desde una perspectiva más amplia, también se ha admitido que la omisión legislativa relativa ocurre cuando se deja de regular algún supuesto que, en atención a los mandatos previstos en el Texto Superior, tendría que formar parte de la disciplina legal de una determinada materia. Así, por ejemplo, este Tribunal se ha referido a omisiones relativas vinculadas con la protección del derecho fundamental al debido proceso⁹⁷.

Desde esta perspectiva, independientemente del caso, la Corte ha insistido en que la configuración de una omisión legislativa relativa requiere acreditar, en relación con la materia objeto de regulación, la existencia de un **imperativo constitucional** que exija regular el supuesto que se considera omitido. Ello es así, porque cuando se acredita su ocurrencia se produce una sentencia aditiva, la cual cumple no solo un *papel ablatorio*, consistente en poner de manifiesto y neutralizar la inconstitucionalidad causada por la omisión, sino también un *papel reconstitutivo*, orientado a incorporar la norma faltante para que la disposición incompleta resulte a tono con la Constitución.

La labor de esta Corporación no es la de cuestionar la decisión política del legislador de abstenerse de regular una determinada materia, o de hacerlo de manera parcial o fragmentada, sino la de incumplir una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de previsión genera una *norma implícita de exclusión* que desconoce un deber predeterminado por el Texto Superior. Este límite marca la legitimidad del *papel reconstitutivo* a cargo de la Corte, pues su rol se concreta en defender la integridad y supremacía de la Constitución⁹⁸, frente a un mandato imperativo que emana de la Carta, y no en cuestionar las razones de conveniencia que tenga el legislador para prescindir del ámbito de regulación legal de una determinada materia, ya sea de forma total o parcial.

6.4.3. En desarrollo de lo expuesto, para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de la disposición impugnada, por el hecho de haber incurrido el Congreso de la República en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para

⁹⁷ Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias C-540 de 1997 y C-041 de 2002.

⁹⁸ CP art. 241.

armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que en los casos de exclusión la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un **deber específico** impuesto directamente por el Constituyente al legislador⁹⁹.

6.4.4. En todo caso, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir un pronunciamiento de fondo, queda supeditado al hecho de que la omisión sea predicable de forma directa de la disposición acusada, sin que resulte admisible el ataque indiscriminado a otros textos legales o la referencia a preceptos normativos que no han sido vinculados al proceso. En este sentido, en la Sentencia C-185 de 2002¹⁰⁰ se expuso que:

“[Haciendo] referencia a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, la doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada¹⁰¹. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso”.

Y es que, como se ha expuesto en otras ocasiones, “la técnica utilizada en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, derivada de las exigencias contenidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, le impone a quien pretende ejercer esta acción, la obligación de señalar con claridad las razones que sustentan la inexequibilidad del precepto impugnado, razones que, además, deben guardar correspondencia lógica con el texto acusado, de tal modo que le sean atribuibles directamente a éste”¹⁰².

Finalmente, la Corte ha insistido que cuando se presenta una demanda por omisión, el accionante debe cumplir con una carga de argumentación más exigente¹⁰³, pues de lo que se trata es de plantear un escenario de controversia eficaz e idóneo respecto de la Constitución, en el que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce en cada caso el control constitucional sobre las leyes y los actos objeto de acusación. Por ello, se ha dicho que no basta con (i) señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, sino que además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, (ii) por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta y, a partir de

⁹⁹ Véanse, entre otras, las Sentencias C-185 de 2002, C-1172 de 2004, C-444 de 2009, C-666 de 2009, C-427 de 2010, C-936 de 2010, C-545 de 2011, C-083 de 2013, C-352 de 2013, C-616 de 2014, C-584 de 2015 y C-233 de 2016.

¹⁰⁰ M.P. Rodrigo Escobar Gil. Énfasis por fuera del texto original.

¹⁰¹ Cfr. Sentencias C-543/96 y C-1549/2001.

¹⁰² Sentencia C-986 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰³ Sentencia C-352 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

ello, (iii) cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión, esto implica, por ejemplo, explicar por qué “cabría incluir a las personas no contempladas en el texto demandado, o hacer efectivas en ellas sus consecuencias jurídicas, ingredientes normativos o condiciones.”¹⁰⁴

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se procederá a examinar si la demanda propuesta por el ciudadano Enán Enrique Arrieta Burgos se ajusta a los mínimos argumentativos previamente señalados, de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad.

6.5. Del caso concreto. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

6.5.1. En el asunto *sub-judice*, como se indicó en el acápite de antecedentes, el actor plantea que la noción sobre el concepto de desplazado que se incluye en los preceptos legales demandados (artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011), por virtud de la cual se exige que la migración tenga ocurrencia “*dentro del territorio nacional*”, es contraria a lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 13, 29 y 93 del Texto Superior, a lo previsto en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 16 de la Convención sobre Refugiados de 1951, así como a los numerales 2.1, 2.2, 12.3, 13.4, 18.1, 19.1 y 19.2 de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno (*Principios Pinheiro*).

El accionante aclara que su pretensión principal es que las disposiciones acusadas sean declaradas exequibles de forma condicionada, pues considera que incurren en una *omisión legislativa relativa*, por cuanto excluyen como sujeto beneficiario de las medidas de reparación integral y de otros derechos a favor de las víctimas del desplazamiento forzado, a las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno. Dentro de este concepto se incluyen a quienes han sido amparados bajo las figuras del refugio o el asilo, a los simples migrantes irregulares, a quienes se encuentran en proceso de obtener una declaratoria de refugio, e incluso a quienes dicha condición les resulta indiferente.

De manera puntual, el actor cuestiona la “*inexistencia de normas que consagren mecanismos de asistencia, atención y reparación integral a [favor de] aquellas personas que se han visto forzadas a migrar internacionalmente como consecuencia del conflicto armado*”¹⁰⁵, sujetos respecto de los cuales considera que la omisión alegada supone una violación (i) del derecho a tener un recurso efectivo (CP art. 29), (ii) de la garantía a la reparación integral y (iii) del derecho al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio¹⁰⁶, por cuanto dichas prerrogativas son exclusivas de las víctimas del desplazamiento forzado interno, sin incluir al “*migrante forzado internacional*”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Sentencia C-352 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁵ Folio 34 del cuaderno principal.

¹⁰⁶ Para lo cual se alude a los *Principios Pinheiro* en los numerales previamente citados.

¹⁰⁷ Folio 10 del cuaderno principal.

Por lo demás, (iv) la omisión también da lugar a un trato discriminatorio respecto de las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior, ya que el régimen normativo limita derechos específicos como el retorno y la reubicación a favor de las víctimas del desplazamiento forzado, dando lugar a la existencia de una hipótesis de desprotección en su contra. Por esta razón, y dada la similitud que existe entre los sujetos comparados, a juicio del actor, se debe “extender” o “aplicar 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”, el mismo régimen de amparo previsto en la Ley 1448 de 2011 para los desplazados. Por lo demás, aún bajo la consideración de que la situación de los migrantes internacionales es distinta, en todo caso se vulnera el derecho a la igualdad, “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”¹⁰⁸.

Por último, se considera que la desprotección que existe en contra los migrantes internacionales se sustenta en la (i) exclusión del derecho al retorno y a la reubicación (Ley 1448 de 2011, art. 66); (ii) en la inexistencia de una priorización para ser beneficiarios de los programas y proyectos de vivienda (Ley 1448 de 2011, art. 123 y Ley 1537 de 2012, art. 12); (iii) en la imposibilidad de acceder al derecho a la restitución (Ley 1448 de 2011, art. 74); (iv) en las diferencias que se presentan para acceder a la atención humanitaria (Decreto 2569 de 2014, art. 23 y Decreto 4800 de 2011, arts. 102 y 103); y (v) en la ausencia del derecho a la reunificación familiar, como hipótesis que se deriva de la exclusión del derecho al retorno y a la reubicación.

A partir de lo expuesto, como *pretensión principal*, se propone que las personas que se han visto forzadas a migrar fuera del territorio nacional como consecuencia del conflicto armado interno, sean reconocidas como víctimas del desplazamiento forzado o que, en su lugar, se les aplique en términos “igualitarios” el mismo régimen normativo. Y, como *pretensión subsidiaria*, que se declare inexecutable la expresión demandada por vulnerar el derecho de las citadas víctimas a la igualdad y a la no discriminación, a un recurso efectivo, a la reparación integral, al retorno y a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.

6.5.2. La mayoría de los intervinientes solicitan a la Corte declararse inhibida para proferir un fallo de fondo, con fundamento en distintas razones, entre las que se destacan las siguientes¹⁰⁹: (i) la ausencia de un *objeto* sometido a control, por cuanto la acusación no cuestiona el precepto legal demandado, sino que busca la identificación del régimen normativo que actualmente existe a favor las víctimas que se encuentran en el exterior; (ii) la contradicción en

¹⁰⁸ Folio 56 del cuaderno principal.

¹⁰⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el ciudadano Vicente F. Benítez R.

las razones expuestas, por cuanto a pesar de impugnar la expresión “*dentro del territorio nacional*”, expresamente se señala que no existe reparo alguno frente a la noción de desplazado; (iii) la inobservancia de las *cargas de claridad y de suficiencia*, como consecuencia de la falta de identificación del conjunto de personas a las cuales supuestamente se les vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que los sujetos mencionados corresponden a distintas categorías de subgrupos (esto es, los refugiados, los asilados, los migrantes temporales, etc.) que tienen características definitorias que impiden una asimilación genérica como lo sugiere el accionante; (iv) el incumplimiento de las cargas de *especificidad, pertinencia y suficiencia*, en la medida en que la acusación se sustenta en argumentos generales y confusos, sin demostrar por qué debe darse el mismo trato a dos grupos poblaciones con elementos que los diferencian; y (v) la inadvertencia de la *carga de certeza*, pues lo que se cuestiona son aspectos operativos y prácticos del régimen normativo vigente, disperso en normas de carácter legal y reglamentario, sin que exista la omisión que se alega por el demandante¹¹⁰.

El resto de intervinientes, aun cuando no se pronuncian sobre la aptitud de la demanda, realizan una exposición que se enfoca primordialmente en acoger la pretensión principal, siempre que exista el déficit de protección legal que se alega por el accionante¹¹¹, destacando, en varias de las intervenciones¹¹², (i) que lo importante del caso es que la Corte fije con un criterio de autoridad “*cuál es el alcance de la legislación nacional en materia de atención a las víctimas de desplazamiento y su relación con los instrumentos del derecho internacional*”¹¹³; (ii) que “*emita su concepto*” con la finalidad de dar lineamientos sobre el alcance de los derechos y garantías de las víctimas que se encuentran fuera del país¹¹⁴; (iii) y que, pese a que no existe la omisión alegada frente al derecho al retorno, proceda a exhortar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que reglamente el marco normativo que asegure su aplicación, pues de ello depende la existencia de medidas adecuadas en términos de acceso a la vivienda, a la restitución, a la estabilidad socio-económica y a la reunificación familiar¹¹⁵.

6.5.3. Finalmente, en criterio de la Vista Fiscal, esta Corporación debe declararse inhibida para proferir un fallo de fondo, básicamente por las siguientes razones: (i) porque a partir del artículo 241 del Texto Superior no resulta procedente una solicitud ciudadana de exequibilidad condicionada; (ii) porque no se expusieron los motivos para considerar que los sujetos comparados deben recibir el mismo trato y (iii) porque el déficit de protección que se alega corresponde a una *omisión legislativa absoluta*, respecto de la cual es innecesaria la intervención de este Tribunal, ya que a partir del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional les ha reconocido a los migrantes

¹¹⁰ Este resumen se realiza con independencia de las razones expuestas por cada interviniente para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la expresión demandada.

¹¹¹ Abogados sin Fronteras Canadá, Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Libre.

¹¹² Se excluye la exposición de razones que se vinculan con una eventual decisión de fondo.

¹¹³ Comisión Colombiana de Juristas.

¹¹⁴ Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹¹⁵ Universidad Externado de Colombia.

internacionales su condición de víctimas del conflicto armado interno y ha procedido a divulgar sus derechos a través de unas *guías de orientación* expedidas para tal efecto. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que tiene la Corte de exhortar al Congreso de la República, para que regule de forma integral y sistemática el fenómeno de la migración por la violencia hacia el exterior.

6.5.4. A partir del conjunto de razones expuestas y teniendo en cuenta los argumentos señalados en los acápites 6.2, 6.3 y 6.4 de esta providencia, la Sala Plena de esta Corporación considera que no cabe realizar un pronunciamiento de fondo, por los motivos que a continuación se explican:

6.5.4.1. En primer lugar, para que resulte procedente una pretensión de exequibilidad condicionada, es preciso que concurra un *problema abstracto de inconstitucionalidad*, cuyo fundamento se encuentra en el deber del actor de indicar cómo el contenido de la disposición acusada es de tal amplitud que permite la división o creación de varias reglas de derecho, una de las cuales por lo menos debe ser contraria a la Carta. En este caso, como lo que se alega es la existencia de una omisión legislativa relativa, el actor debe poner de presente cuál es la *norma implícita de exclusión* que, por su propia naturaleza, da lugar a la ausencia de una condición, supuesto o consecuencia que debería estar regulada en el texto legal demandado, y que, por esa razón, deviene en el incumplimiento de una exigencia imperativa derivada de la Constitución.

La observancia de este requisito es imprescindible, pues lo que le otorga al juez constitucional la competencia para cumplir el *papel reconstructivo* a su cargo, con ocasión de la existencia de una omisión relativa, es la determinación de la norma faltante en la disposición acusada, cuya inexistencia genera el conflicto normativo que impide su concordancia con los mandatos del Texto Superior. Por esta razón, como previamente se dijo, la definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, y frente a ello se oponen los ataques que, sin tener en cuenta el contenido de la disposición acusada (incluso cuando se alega la ocurrencia de una omisión) reparan en aspectos ajenos a ella, como sucede siempre que se pretende alegar la presunta violación de la Carta en circunstancias, tales como, los problemas que con ocasión de su aplicación o interpretación se han presentado por los distintos operadores jurídicos o el desarrollo irregular o incompleto que el precepto ha tenido en la práctica jurídica.

Para la Corte, aun cuando no siempre para la admisión de la demanda o para su estudio de fondo, se requiere que se formule una solicitud dirigida a pedir la expulsión de la disposición acusada del ordenamiento jurídico, sí debe justificarse por el accionante, en los casos en que se alega la existencia de una omisión relativa, cuál es el supuesto, condición o ingrediente que le falta a la citada disposición para que sus mandatos resulten ajustados a la Carta, a partir de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador, pues es allí en donde se encuentra el problema abstracto de inconstitucionalidad, que permite la procedencia de esta acción. Es claro que el incumplimiento de este requisito conduce a que el juicio propuesto carezca de *objeto*, sometiendo a

decisión del juez constitucional problemas de orden legal, de conveniencia o de interpretación jurídica, que no permiten realizar un pronunciamiento de fondo.

En el asunto *sub-judice*, la demanda recae sobre la expresión: “*dentro del territorio nacional*”, que se incluye en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, como en el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011. Su existencia se relaciona con la identificación de los elementos esenciales que estructuran la *noción de desplazado*, para efectos del desarrollo de las medidas de prevención, atención, protección, reparación y estabilización socioeconómica previstas en las leyes en cita. Sobre el particular, cabe destacar que en ambas disposiciones se consagran, como requisitos estructurales de la noción bajo estudio, (i) la migración forzada por razón de la vulneración o amenaza de derechos como la vida, la libertad personal, la seguridad o la integridad física que implican el abandono de la localidad de residencia o las actividades económicas habituales; y (ii) el hecho de que ese traslado o migración se produce dentro del territorio nacional.

No obstante, como se destacó en la Sentencia C-280 de 2013¹¹⁶, el legislador goza de una amplia facultad para establecer definiciones que determinen el sentido de las palabras o expresiones que los textos legales emplean, o como ocurre en este caso, para delimitar el conjunto de destinatarios respecto de los cuales se consagra un régimen jurídico de protección. Bajo esta consideración, y entendiendo que la noción propuesta por el legislador en el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, por virtud de la cual se somete el concepto de desplazado a la migración forzada ocurrida en el territorio nacional, guarda plena concordancia con los supuestos básicos consagrados en los *Principios Deng*¹¹⁷, se concluyó que era válido, además de lo anterior, que se limitara la fuente o causa generadora de los hechos de amenaza o vulneración a las infracciones ocurridas en el marco del conflicto armado interno, conforme se dispone en el artículo 3 de la ley mencionada¹¹⁸. Con todo, se condicionó en el entendimiento de esta norma, a que su exigibilidad no implicara el desmonte de la normatividad anterior consagrada en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, en la que al momento de determinar la noción de desplazado, se incluye una fuente o causa del ilícito más amplia, al incorporar supuestos como los disturbios o tensiones interiores, la violencia generalizada, la infracción masiva de derechos humanos u otras circunstancias

¹¹⁶ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹¹⁷ Los *Principios Deng* –que han sido utilizados como criterio relevante de interpretación– refieren al concepto de desplazado como “*las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*”. Énfasis por fuera del texto original.

¹¹⁸ El párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 dispone que: “*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 libertades 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*”. Énfasis por fuera del texto original.

análogas que puedan alterar o alteren prácticamente el orden público¹¹⁹. Por tal motivo, se declaró la exequibilidad del parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, “*en el sentido de que esta definición no podrá ser razón para negar la atención y la protección previstas por la Ley 387 de 1997 (...) a las personas que hubieren sido víctimas de tales situaciones*”¹²⁰.

A partir del panorama descrito, cabe mencionar que esta Corporación ha limitado el concepto de desplazado a las migraciones forzadas que ocurren dentro del ámbito del territorio nacional, circunstancia que se ratifica en las Sentencias C-372 de 2009¹²¹, C-781 de 2012¹²² y C-280 de 2013¹²³. Todas

¹¹⁹ El artículo 1° de la Ley 387 de 1997 señala que: “*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 libertades personas 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*”. Énfasis por fuera del texto original.

¹²⁰ Para justificar el entendimiento de este condicionamiento, en la sentencia en cita, la Corte destacó: “*Entre tales sujetos protegidos se encuentran las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos ocurridas al margen del conflicto armado interno, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo, e incluso, como quedó dicho, quienes se han visto afectados por desastres de la naturaleza generados por los actores del conflicto. Frente a este escenario debe recordarse que en muchas de estas ocasiones el desplazamiento, con toda su carga de penurias y dificultades, viene a ser una forma de protección, en cuanto es la única opción que permite resguardarse de peligros aún peores como los resultantes de las situaciones descritas, a partir de lo cual resulta injustificado que las víctimas de tales situaciones se vieran privados de las compensaciones y beneficios que la ley y la jurisprudencia han desarrollado de tiempo atrás, como forma alternativa para garantizar que el Estado cumpla respecto de ellos los deberes previstos en el artículo 2° del texto constitucional.*”

¹²¹ M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En esta ocasión, se declaró la exequibilidad de la posibilidad otorgada al Gobierno Nacional en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado. Para la Corte, dicha atribución es válida, a partir de la necesidad de ajustar el concepto a las circunstancias cambiantes que podrían conducir a una migración, bajo el entendido de que la propia ley introduce unos criterios mínimos delimitados por la jurisprudencia y por los instrumentos internacionales pertenecientes al bloque de constitucionalidad, entre los cuales, se encuentra que la coacción debe obligar al afectado a desplazarse “*dentro del territorio nacional*”. Puntualmente, en uno de sus apartes, se explica que: “*(...) desde el punto de vista jurídico, (...) el concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos identificados en los antecedentes reseñados: (i) la coacción, que hace necesario el traslado, (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo.*” Luego, al hacer referencia desarrollo del concepto de desplazado que existe a nivel internacional, se expone que: “*(...) la Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos, acogiendo los trabajos realizados por el Relator Temático Francis Deng, adoptó en 1998 la resolución titulada “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, cuyo artículo 2° consagra la siguiente descripción en torno a los desplazados: (...) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*”. Énfasis por fuera del texto original.

¹²² M.P. María Victoria Calle Correa. En esta oportunidad se declaró la exequibilidad del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en el que se incluye el concepto de víctima. No obstante lo anterior, al precisar el concepto de desplazado, se mencionó que son dos los requisitos esenciales: (i) la coacción que hace necesario el traslado; y (ii) “*la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación*”.

¹²³ M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En esta ocasión, la Corte se pronunció sobre varias disposiciones de la Ley 1448 de 2011, entre ellas, el artículo 60. A este respecto, además de señalar que la noción de desplazado es concordante con los *Principios Deng*, refiere, entre otros, como elementos esenciales, (i) al traslado o migración dentro del territorio nacional, (ii) a la dejación del lugar que habitualmente sirve de residencia o donde se desarrollan actividades económicas, (iii) al carácter forzado y no voluntario de esa decisión; y (iv) a

ellas reiteran la posición adoptada sobre el particular desde el fallo T-227 de 1997¹²⁴, sin perjuicio de la posibilidad que tiene el legislador para concretar dicha definición, como ya se dijo, en relación con la fuente o causa generada de la amenaza, con miras a precisar el régimen de protección que se otorga en cada ley.

En este orden de ideas, no cabe duda de que la expresión demandada hace parte de una noción más amplia, cuya finalidad es determinar que se entiende por desplazado, con el fin de realizar las medidas de prevención, atención, reparación, etc., que se consagran en cada uno de los regímenes normativos creados en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

Visto lo anterior, se encuentra que el cargo propuesto por el accionante no se predica de la expresión impugnada, en tanto que en realidad no se cuestiona la falta de un supuesto que debería estar incluido dentro su rigor normativo, a partir de la existencia un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador, como exigencias mínimas que se derivan del juicio por omisión. En efecto, como lo señala el propio actor, ni la demanda inicialmente presentada ni el escrito de corrección *“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”*¹²⁵.

Esto implica que, a partir de lo expuesto por el demandante, el juicio que se propone no se justifica en realidad en un problema abstracto de inconstitucionalidad, por virtud del cual surge de la expresión demandada una *norma implícita de exclusión* que controvierte el orden superior, y que por esa razón demanda la intervención de este Tribunal, con el propósito de lograr la reconstrucción de los textos impugnados acordes con los mandatos de la Carta, pues –como expresamente lo admite el actor– no existe reproche alguno en el concepto de desplazado que se incluye en la ley, el cual, además de no requerir una **modificación** en su alcance, responde al concepto unívoco que sobre el particular se ha sido fijado de manera reiterada y consistente por la jurisprudencia constitucional.

De esta manera, el mismo accionante descarta la procedencia de su pretensión principal, ya que al no buscar la alteración del concepto de desplazado, resulta contradictorio que pretenda un fallo condicionado, en el que a las personas que se han visto forzadas a migrar por fuera del territorio nacional, como consecuencia del conflicto armado, se las reconozca *“como víctimas del*

la amenaza directa con la vida, la integridad física y/o la seguridad o libertad personales como razón que sustenta dicha determinación.

¹²⁴ M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia, al plantear la necesidad de delimitar el concepto del desplazado, se concluyó que: *“Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados”*.

¹²⁵ Folio 33 del cuaderno principal. Énfasis por fuera del texto original.

desplazamiento forzado en general”¹²⁶. Lo que se pretende en el asunto bajo examen y que se reitera insistentemente en el escrito de corrección, es que la Corte realice una especie de *concepto*, a través del cual –por vía de autoridad y previo ejercicio de una labor de interpretación jurídica– fije el alcance de los derechos de los sujetos en mención, frente a las cuales, como lo sostiene el actor, existe el deber del Estado de garantizar su efectividad, más allá de los instrumentos de protección que se consagren a nivel internacional.

Puntualmente, en uno de los apartes del escrito de corrección, se expresa que:

“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 esas 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 son esencialmente similares a las que sufren las víctimas de desplazamiento forzado interno?”¹²⁷.

Luego, al hacer referencia a la Sentencia T-832 de 2014¹²⁸, se señala que:

¹²⁶ Folio 58 del cuaderno principal.

¹²⁷ Folio 37 del cuaderno 1.

¹²⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia, la Corte abordó una solución concreta al problema plantado por el actor, en el sentido de considerar que los refugiados, asilados o demás migrantes irregulares que cruzan las fronteras no pueden ser reconocidos como víctimas del desplazamiento forzado, más sí como sujetos pasivos del resto de conductas 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. Al respecto, este Tribunal señaló que: “*Partiendo de lo anterior, cuando la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas afirma que el señor [xx] no reúne los requisitos para ser considerado víctima del desplazamiento forzado por no haber migrado dentro del territorio colombiano, sino que lo hizo fuera de las fronteras nacionales, hace una interpretación restrictiva de la Ley 1448 de 2011, pues equipara el concepto de víctima con el de desplazado, reduciendo con ello al ámbito de protección que la misma norma le otorga al accionante. // 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 sí 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. (...)*”. Lo anterior, bajo la lógica que: “*(...) de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, es víctima la persona que con ocasión del conflicto armado y por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, haya sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de las normas internacionales de Derecho Humanos. // Teniendo en cuenta que la misma norma establece expresamente que las personas que sufren*

“(…) 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, (…), 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 indicó que el sitio de arribo fue en otro país’*. (….) [De ahí que] (….) a través de la solicitud de exequibilidad condicionada (….) [se] busca promover una sentencia modulada que defina una interpretación constitucionalmente admisible (….)”¹²⁹.

En el mismo sentido, en el escrito inicial de demanda, se sostuvo que:

“(…) 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 presente con la presente acción de inconstitucionalidad”¹³⁰.

En la misma línea, al referirse a la Ley 1562 de 2012, sobre el derecho al retorno de los colombianos que migraron hacia el extranjero, se reitera que:

“(…) 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”¹³¹.

Por último, al reseñar nuevamente la Sentencia T-832 de 2014, el accionante expone que:

desplazamiento forzado también hacen parte del universo de víctimas del conflicto armado interno, para la Sala es claro que existen hechos victimizantes diferentes al desplazamiento como el secuestro, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento de niños, etc., igualmente ocurridos con ocasión del conflicto armado.” Énfasis por fuera del texto original.

¹²⁹ Folios 39 y 40 del cuaderno principal. Énfasis por fuera del texto original.

¹³⁰ Folio 8 del cuaderno principal. Énfasis por fuera del texto original.

¹³¹ Folio 9 del cuaderno principal. Énfasis por fuera del texto original.

“(…) 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”¹³².

En conclusión, este Tribunal encuentra que no resulta procedente la solicitud de exequibilidad condicionada, en tanto la misma no plantea un verdadero problema de inconstitucionalidad, a partir del cual se cuestione la existencia de una *norma implícita de exclusión* que, por su propia naturaleza, dé lugar a la ausencia de una condición o supuesto que debería estar regulado en el texto demandado. Por el contrario, el mismo accionante admite que no cabe realizar una modificación o alteración del concepto desplazado previsto en las normas demandadas, pues él es concordante con el derecho internacional y con la jurisprudencia reiterada de la Corte, lo que excluye que se esté en presencia de un supuesto normativo que imponga la necesidad de realizar el *papel reconstructivo* de las sentencias aditivas, orientado a incorporar la norma faltante a la disposición que se considera incompleta, con el fin de que la misma quede a tono con la Constitución.

Por esta razón, como lo advierten algunos intervinientes, en la medida en que la solicitud de exequibilidad condicionada no controvierte en realidad la expresión demandada, lo que se presenta –en la práctica– es una ausencia de *objeto* en el caso sometido a decisión¹³³, circunstancia que, en principio, torna innecesario entrar a verificar la aptitud de la demanda, más aún, cuando –tanto del texto de la demanda como del escrito de la corrección– se infiere que el móvil de la acción es el de obtener una interpretación autorizada, a manera de concepto, que precise cuál es el marco normativo de las personas que han migrado hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno.

En este escenario y teniendo en cuenta que, como ya se dijo, la pretensión de exequibilidad condicionada se sustenta en una supuesta de omisión legislativa relativa, por virtud de la cual se desconocen los derechos a la igualdad, a un recurso efectivo, a la reparación integral, al retorno y a la restitución de las viviendas, tierras y patrimonio de las personas que se han visto forzadas a migrar fuera del territorio nacional, es necesario que la Corte verifique igualmente si frente a este supuesto existe o no una demanda en debida forma.

¹³² Folio 10 del cuaderno principal. Énfasis de acuerdo con el texto original.

¹³³ En términos de la Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, el *objeto* de una acusación corresponde al precepto jurídico que, a juicio del actor, es **contrario** al ordenamiento constitucional.

6.5.4.2. Como se mencionó con anterioridad, la omisión relativa se justifica básicamente por la *“inexistencia de normas que consagren mecanismos de asistencia, atención y reparación integral [a favor de] aquellas personas que se han visto forzadas a migrar internacionalmente como consecuencia del conflicto armado”*¹³⁴, a diferencia de lo que ocurre con las víctimas del desplazamiento, frente a las cuales se consagra un amplio catálogo de medidas de protección, incluido el derecho al retorno, pese a la similitud en que se encuentran por el hecho mismo de la migración forzada.

Por esta razón, a juicio del actor, se debe *“extender”* o *“aplicar 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”*, el mismo régimen de protección previsto en la Ley 1448 de 2011 para los desplazados. Al margen de lo anterior, y en caso de considerar que su situación es distinta, se debe proceder a expulsar del ordenamiento jurídico la expresión demandada, por resultar contraria al derecho a la igualdad, *“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”*¹³⁵.

En este orden de ideas, como previamente se dijo, la situación desprotección que supuestamente existe frente a los migrantes internacionales se sustenta, en criterio del actor, en la (i) exclusión del derecho al retorno y a la reubicación (Ley 1448 de 2011, art. 66); (ii) en la inexistencia de una priorización para ser beneficiarios de los programas y proyectos de vivienda (Ley 1448 de 2011, art. 123 y Ley 1537 de 2012, art. 12); (iii) en la imposibilidad de acceder al derecho a la restitución (Ley 1448 de 2011, art. 74); (iv) en las diferencias que se presentan para acceder a la atención humanitaria (Decreto 2569 de 2014, art. 23 y Decreto 4800 de 2011, arts. 102 y 103); y (v) en la ausencia del derecho a la reunificación familiar, como hipótesis que se deriva de la exclusión del derecho al retorno y a la reubicación.

Bajo el entendido de que cuando se presenta una demanda por omisión, según se manifestó con anterioridad, el accionante debe cumplir con una carga de argumentación más exigente¹³⁶, es preciso entrar a verificar que se cumpla con el presupuesto mínimo que se demanda en esta modalidad de control, referente a que la omisión sea predicable de forma directa de la disposición acusada. Precisamente, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 le impone a quien promueve el juicio de constitucionalidad, la obligación de señalar las razones que sustentan la inexecutable del precepto legal impugnado, las cuales, en términos de *certeza y suficiencia*, deben derivarse directamente de su rigor normativo¹³⁷.

Visto el caso sometido a decisión, este Tribunal observa que, a diferencia de

¹³⁴ Folio 34 del cuaderno principal.

¹³⁵ Folio 56 del cuaderno principal.

¹³⁶ Sentencia C-352 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³⁷ La norma en cita dispone que: *“Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito (...) y contendrán: (...) 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados”*.

lo señalado por el accionante, el amparo de los derechos de las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior, ya sea que tengan la condición de refugiado, asilado o de simple migrante irregular, encuentra su fundamento normativo en la noción genérica que de víctima se introduce en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011¹³⁸. Esta circunstancia no solamente fue admitida por todas las autoridades públicas que intervinieron en este proceso, sino también por esta Corporación en la Sentencia T-832 de 2014¹³⁹.

Por esta razón, los artículos 149 y 204 de la Ley 1448 de 2011 le imponen al Estado la obligación de difundir y orientar a las víctimas que se encuentran en el exterior sobre los derechos, medidas y recursos previstos a su favor¹⁴⁰. Con tal propósito y como primera medida, se consagra el derecho a ser incluidos en el Registro Único de Víctimas, cuyo trámite se debe surtir ante la embajada o consulado del país en donde se encuentre la persona¹⁴¹. Incluso, para efectos de la declaración, se expidió por la UARIV la Circular No. 00008 de 2015, con el objeto de permitir su ingreso al sistema a través de unos criterios más flexibles de valoración¹⁴². A corte del mes de febrero de 2016, la citada Unidad ha incluido en el registro 8.492 personas, provenientes de 40 países¹⁴³.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno ha proferido varios instructivos que identifican los derechos a los cuales pueden acceder las víctimas que se encuentran fuera del país¹⁴⁴, en los que no solo se precisa su contenido, sino que también se recoge paso a paso las etapas que se deben seguir para acceder a su reconocimiento, dependiendo de si se desea regresar voluntariamente al Estado colombiano o si, en su lugar, se prefiere permanecer en el exterior.

De manera puntual, en estos documentos se consagra que quienes decidan permanecer fuera del territorio colombiano, pueden acceder al Registro Único

¹³⁸ “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

¹³⁹ Su contenido se puede consultar en la nota a pie No. 125.

¹⁴⁰ Las normas en cita disponen que: “**Artículo 149. Garantías de no repetición.** El Estado colombiano adoptará, entre otras, las siguientes garantías de no repetición: (...) a) [difundir] (...) la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior”. “**Artículo 204.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30, garantizará que las víctimas de que trata la presente ley y que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos”.

¹⁴¹ El artículo 2.2.2.3.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que: “**Solicitud de registro.** Quien se considere víctima en los términos del artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, deberá presentar ante el Ministerio Público la solicitud de registro en los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. (...) **Parágrafo.** Las víctimas colombianas domiciliadas en el exterior, podrán presentar la solicitud ante la embajada o consulado del país donde se encuentren. En los países en que no exista representación del Estado colombiano, podrán acudir al país más cercano que cuente con misión diplomática colombiana. En este caso, la representación diplomática de que se trate deberá remitir la solicitud a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en un término no mayor a ocho (8) días, contados a partir de la recepción de la solicitud.”

¹⁴² Folios 158 y 159 del cuaderno principal.

¹⁴³ Folio 157 del cuaderno principal.

¹⁴⁴ Se trata de (i) la “guía sobre atención, asistencia y reparación a las víctimas en el exterior en el marco de la Ley 1448 de 2011 y legislación complementaria”; (ii) “las orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011”, y (iii) “las orientaciones generales para funcionarios a cargo de implementar la Ley 1448 de 2011 en el exterior”.

de Víctimas, a la indemnización administrativa¹⁴⁵, a la restitución de tierras y a otras medidas de satisfacción, como la exención del servicio militar, los actos de perdón público, los actos de homenaje y dignificación, y las jornadas de atención y orientación que se programen. En conexidad con lo expuesto, y a diferencia de lo que señala el actor, la Unidad de Restitución de Tierras igualmente reitera que estas víctimas tienen derecho a la restitución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011¹⁴⁶.

Por el contrario, respecto de quienes deciden regresar al país por encontrar las condiciones para hacerlo, el alcance de los derechos se distingue a partir del hecho ilícito victimizante. Así, sin perjuicio de las garantías ya expuestas, si se trata de una víctima de desplazamiento forzado¹⁴⁷, se prevé a su favor la atención humanitaria inmediata, la atención de emergencia y la atención de transición, como medidas de asistencia. De igual manera, se consagra el derecho al retorno o reubicación, el derecho a la reunificación familiar, la asistencia en salud, etc. En este punto, cabe aclarar que, en relación con el citado derecho al retorno, no solo existe norma expresa en la Ley 1448 de 2011¹⁴⁸, sino que su regulación se amplió como consecuencia de la expedición de la Ley 1565 de 2012, en la que se regula la figura del *retorno solidario*¹⁴⁹. Según informa la UARIV, como consecuencia de la aplicación de estas dos disposiciones se han tramitado 454 solicitudes, de las cuales 408 se han tornado efectivas¹⁵⁰. Por lo demás, las víctimas por otros hechos ilícitos, se diferencian básicamente porque no acceden al programa de retorno y porque las medidas de atención y asistencia se otorgan por una sola vez. De resto comparten el derecho a la restitución, a la indemnización administrativa y a los distintos tipos de asistencia que se disponen en la ley.

A partir de la situación reseñada, lo que se observa es que no se cumple con el requisito referente a que la omisión sea predicable de forma directa de la disposición acusada, pues la forma como se ha venido brindado la atención a quienes migraron hacia el exterior, se fundamenta en la lectura armónica de

¹⁴⁵ En la Resolución No. 090 de 2015 se priorizará para el acceso a la indemnización por vía administrativa, entre otras, a las “*víctimas de todos los hechos susceptibles de indemnización que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y que tengan una cuenta bancaria en el país en el que estén domiciliados o residenciados o una cuenta a su nombre en Colombia*”.

¹⁴⁶ Folios 198 y subsiguientes del cuaderno principal. La norma en cita dispone que: “**Titulares del derecho a la restitución.** Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de éstas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo”.

¹⁴⁷ De las 8.492 personas incluidas en el RUV, según informa la UARIV, un total de 6.093 corresponde al hecho victimizante desplazamiento forzado. Folios 157 y 158 del cuaderno principal.

¹⁴⁸ El parágrafo 2 del artículo 66 consagra que: “*La unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas del desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la presente ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo*”.

¹⁴⁹ El artículo 3 de la ley en cita dispone que: “*Los siguientes tipos de retorno se consideran objeto de la presente ley: a) Retorno solidario. Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno (...)*”.

¹⁵⁰ Folio 163 del cuaderno principal.

varias disposiciones que, vistas en su conjunto y sin que necesariamente tenga un rango legal, constituyen un régimen sistemático y autónomo de protección, frente al cual resulta inaplicable el contenido normativo de los preceptos legales impugnados. En efecto, en ellos se regula una realidad distinta cuyo alcance se circunscribe a la determinación de una definición operativa para distinguir que se entiende por desplazado. Lo que se busca por el actor, no se soluciona con la ampliación solicitada, pues lo que se demanda es la expedición de un régimen normativo que, *desde el punto de vista legal*, reúna, integre, precise, especifique y desarrolle el conjunto de derechos a favor de las personas que, con ocasión del conflicto armado interno, migraron hacia el exterior. En este orden de ideas, la petición que se formula lejos de encuadrarse dentro de la lógica de la omisión relativa, corresponde si se quiere a un *vacío absoluto*, por la ausencia de dicho marco legal, integrado y coherente, frente al cual esta Corporación resulta incompetente para proferir un fallo de fondo.

Es más, ello se torna evidente, cuando el propio actor, pese a reconocer la existencia del desarrollo de los derechos de estas víctimas en los instructivos expedidos por el Gobierno Nacional, considera que ellos son insuficientes porque reflejan una voluntad política variable y porque carecen de fuerza vinculante¹⁵¹, aspectos que llevan al juicio propuesto a un escenario distinto de la contradicción objetiva de normas, para centrarse en la *falta o ausencia de desarrollo legal* de una situación fáctica que demanda la atención del Estado. Dicho de otra manera, se propone un examen sobre las razones de conveniencia que tenga el legislador para prescindir de la ley como fuente directa de los derechos que se consagran a favor de este tipo de víctimas.

Por consiguiente, es innegable que la demanda propuesta incumple con las cargas de *certeza y suficiencia*, básicamente porque la omisión que se alega es producto de una construcción subjetiva del actor, en la medida en que el vacío propuesto no se deriva del texto demandado y corresponde, en realidad, a una especie de *omisión legislativa absoluta*, como ya se dijo, motivada por la falta de existencia de un desarrollo legal, integrado y coherente, que permita la protección de los migrantes transfronterizos.

Por lo demás, la justificación del cargo por omisión se explica en realidad a partir de un ataque general e indiscriminado a otras disposiciones que no fueron demandadas (incluso de carácter reglamentario¹⁵²), cuya lectura, en algunos casos incompleta, como ocurre con el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 referente al derecho al retorno¹⁵³, son claros en evidenciar que la violación supuestamente alegada no se deriva del precepto acusado y que, al final de cuentas, lo que se buscaba, era una especie de examen oficioso de

¹⁵¹ Folio 40 del cuaderno principal.

¹⁵² Decreto 2569 de 2014 y Decreto 4800 de 2011.

¹⁵³ En la demanda se dice que las víctimas en el exterior no tienen derecho al retorno, en virtud de la limitación prevista en el inciso primero del artículo 66 en favor de los desplazados, cuando el párrafo 2 dispone que: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la presente ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente capítulo”.

todo el régimen normativo de los desplazados, para derivar de allí circunstancias de desprotección que habilitaran su extensión a los sujetos relacionados por el accionante¹⁵⁴.

6.5.4.3. Finalmente, aun cuando las razones expuestas son suficientes para proferir un fallo inhibitorio, también se advierte que, en el caso bajo examen, se propone ampliar el texto demandado, invocando *motivos de igualdad*, a las personas que se vieron obligadas a migrar hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno. Respecto de esta pretensión, la Sala advierte que se incumplen con las cargas de *especificidad, pertinencia y suficiencia*, pues en ningún momento se explica en la demanda por qué el tratamiento y el régimen jurídico al que se someten los desplazados debe extenderse y ser exactamente igual al que se prevé para los refugiados, los asilados, los migrantes irregulares o quienes se encuentran en proceso de obtener una declaración formal de refugio¹⁵⁵, más aún cuando no siempre el hecho ilícito que motiva el cruce de fronteras es exactamente el mismo, como se advierte en los instructivos del Gobierno Nacional, en los que se clasifican las medidas para las víctimas que se encuentran en el exterior, a partir de la circunstancia de haber sido sometido a desplazamiento forzado o de haber padecido otro tipo de hechos victimizantes. Lo anterior goza de especial transcendencia en el asunto *sub-judice*, si se tiene en cuenta que los Principios *Deng* y los Principios *Pinheiro*, a pesar de referirse a los refugiados y a los desplazados como sujetos titulares de protección, preservan su distinción teórica y a partir de ella no excluyen la posibilidad de expedir una regulación concreta que responda a su situación particular.

Incluso, en este punto, la argumentación del accionante incurre en una contradicción insalvable, como lo manifiestan varios intervinientes y la Vista Fiscal, ya que al mismo tiempo que solicita su asimilación¹⁵⁶, también señala que existe un defecto constitucional, al no prever mecanismos diferenciales de asistencia, atención y reparación a favor de la categoría genérica de sujetos por él relacionada¹⁵⁷.

¹⁵⁴ En uno de los apartes de la demanda se señala que: “(...) 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”. Folio 3 del cuaderno principal.

¹⁵⁵ Al respecto, es preciso aclarar que quien haya solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no haya sido evaluada de forma definitiva por el país de acogida, tiene –en todo caso – la condición de refugiado, si reúne las condiciones que ameritan su protección. Es un mandato del derecho internacional, la regla conforme a la cual el reconocimiento que hacen las autoridades del refugio es meramente declarativa de tal situación, y no constitutiva.

¹⁵⁶ Así se manifiesta que: “Lo que se pretende es que la protección que la Ley 1448 de 2011 brinda a las víctimas del 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 (...)”. Folio 33 del cuaderno principal.

¹⁵⁷ Textualmente se dice lo siguiente: “(...) lo que se censura en el presente proceso es la omisión en que incurre el legislador en las normas acusadas, la cual deviene de la ausencia de mecanismos diferenciales de asistencia, atención y reparación a favor de personas que se 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”. Folio 34 del cuaderno principal.

Precisamente, en lo que respecta a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que para que se admita un cargo por violación del citado derecho, no es suficiente con sostener que las disposiciones objeto de controversia establecen un trato discriminatorio y que ello es contrario al artículo 13 superior¹⁵⁸. En efecto, para poder establecer en un marco relacional si existe una diferencia de trato carente de justificación, es preciso establecer un criterio de comparación o *tertium comparationis*, a partir cual se pueda determinar si es exigible que dos o más situaciones o personas deban recibir el mismo trato. En este orden de ideas y con miras a que proceda un juicio de igualdad, la Corte ha señalado que es deber del accionante indicar claramente (i) en qué consiste el trato diferenciado; (ii) en qué sentido se da esa diferenciación, y (iii) con base en qué criterios se presenta la misma¹⁵⁹.

La falta de cumplimiento de estas exigencias conduce a un desconocimiento de las cargas de pertinencia, especificidad y suficiencia. En cuanto a la *carga de pertinencia*, porque no se verificaría el juicio de contradicción normativa entre una norma de rango legal y una de rango constitucional, al limitarse el alcance de la acusación a una valoración de conveniencia sobre la distinción de trato consagrada en la ley. En relación con la *carga de especificidad*, porque no se exhibiría cuál es el problema de legitimidad constitucional que surge de la norma demandada, como consecuencia de la posibilidad que tiene el legislador de prever consecuencias normativas distintas frente a supuestos de hecho no asimilables. Y, en cuanto a la *carga de suficiencia*, porque no existiría el mínimo razonamiento jurídico para poner en entredicho la presunción de constitucionalidad que ampara a todas las normas legales, como consecuencia de la aplicación del principio democrático.

6.5.5. En conclusión, esta Corporación encuentra que se debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, con sujeción a tres argumentos: (i) que la petición de exequibilidad condicionada no controvierte en realidad la expresión legal acusada, pues el móvil de la acción es el de obtener una interpretación autorizada, a manera de concepto, que precise cuál es el marco normativo de las personas que han migrado hacia el exterior como consecuencia del conflicto armado interno; (ii) que no se cumple con el requisito referente a que la omisión sea predicable de forma directa de la disposición impugnada, en la medida en que se plantea la falta de existencia de un desarrollo legal, integrado y coherente, que permita la protección de los migrantes transfronterizos, como hipótesis que corresponde en la práctica a un juicio por *omisión legislativa absoluta*, frente al cual no cabe el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad; y (iii) que, en adición a lo expuesto, tampoco se observa el cumplimiento de las exigencias mínimas del

¹⁵⁸ Sentencia C-715 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁵⁹ Así, por ejemplo, en la Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se expuso que: “*Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas, toda vez que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales*”. Esta precedente ha sido reiterado recientemente en las Sentencias C-104 y 179 de 2016.

juicio de igualdad, por lo que se entiende que la demanda no satisface las cargas de *especificidad, pertinencia y suficiencia*.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión “*dentro del territorio nacional*” contenida tanto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, como en el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Con aclaración de voto

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General