

# Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano.

RED DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN MIGRACIÓN (RED-LEM)





# Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano

RED DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN MIGRACIÓN (RED-LEM)

Septiembre, 2023



DRD CONSEJO DANES PARA REFUGIADOS



Universidad de los Andes  
Cali

Facultad de Derecho

CEM  
Centro de Estudios en Migración

CJM  
Clínica Jurídica para Migrantes

NRC  
CONSEJO NOROCCIDENTAL PARA REFUGIADOS

JRS  
SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS COLOMBIA

Caribe afirmativo

***Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano.***

***Elaborado por:***

Castillo Patarroyo, Ivonne Alejandra

**Consejo Danés para Refugiados - DRC Colombia**

Guerrero Delgado, Paola

**Consejo Noruego para Refugiados - NRC Colombia**

Zambrano Guerra, Daniela

**Corporación Caribe Afirmativo**

Betancur Vásquez, Lisset Juliana

**Corporación Colectiva Justicia Mujer**

Moreno Velásquez, Carolina

**Profesora Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes**

Thiriat Pedraza, Gabriela del Pilar

**Servicio Jesuita para Refugiados - JRS Colombia**

Vega Salazar, María Camila

***Edición:***

Castillo Patarroyo, Ivonne Alejandra

**Consejo Danés para Refugiados -DRC Colombia**

***Diseño gráfico y diagramación:***

Orozco Yaruro, Jose Eduardo

**Corporación Caribe Afirmativo**

**13 de septiembre de 2023.**

# Índice

INTRODUCCIÓN. . . . .	9
I. GENERALIDADES DE LA DOBLE AFECTACIÓN. . . . .	13
1. ¿QUÉ ES LA DOBLE AFECTACIÓN?. . . . .	13
2. LA NECESIDAD DE APLICAR UN ENFOQUE DIFERENCIAL EN SITUACIONES DE DOBLE AFECTACIÓN . . . . .	14
II. DIAGNÓSTICO DE LA DOBLE AFECTACIÓN EN COLOMBIA . . . . .	19
1. CIFRAS OFICIALES SOBRE LA DOBLE AFECTACIÓN . . . . .	19
2. EL RECRUDECIMIENTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO . . . . .	21
3. LAS PERSONAS EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIDAD HUMANA FORZADA PROVENIENTES DE VENEZUELA Y EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD. . . . .	25
III. LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO A SITUACIONES DE DOBLE AFECTACIÓN. . . . .	31
1. LAS CRISIS HUMANITARIAS Y LA APLICACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS. . . . .	31
2. LA TOMA DE DECLARACIONES A VÍCTIMAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA FORZADA INTERNACIONAL Y SU INCLUSIÓN EN EL RUV. . . . .	34
2.1. NEGATIVA EN LA TOMA DE DECLARACIONES PARA LA INCLUSIÓN EN EL RUV. . . . .	34
2.2. INDEBIDA MOTIVACIÓN EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LA SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN EN EL RUV. . . . .	35
CONCLUSIONES. . . . .	39
RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO. . . . .	40
SOBRE LA RED DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN MIGRACIÓN (RED-LEM). . . . .	41

### **Listado de acrónimos:**

CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia.

DIH: Derecho Internacional Humanitario.

GANE: Grupos Armados No Estatales.

OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Red-LEM: Red de Litigio Estratégico en Migración.

RUV: Registro Único de Víctimas.

R4V: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.

UARIV: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

UAEMC: Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.





# Introducción

Las personas que sufren una *doble afectación* por encontrarse en el contexto de la movilidad humana forzada internacional y ser víctimas del conflicto armado colombiano, tienen derecho al pleno reconocimiento y goce efectivo de sus derechos fundamentales. Todas, sin excepción, tienen derecho a exigirle al Estado colombiano el respeto, promoción y protección de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral reconocidos en la Ley 1448 del 10 de junio 2011 –también conocida como *Ley de Víctimas*–.

Según los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales I y II de 1977, existen dos tipos de conflicto armado: el conflicto armado internacional y el conflicto armado no internacional. Este último se define, de acuerdo con el Protocolo II, a partir de tres elementos: (i) enfrentamientos entre el Estado y actores armados ilegales; (ii) actores armados ilegales que tienen una estructura organizada y cuentan con un mando responsable; (iii) actores armados ilegales que ejercen un control territorial suficiente para realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, lo que, consecuentemente, da lugar a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH)<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como los sucesos ocurridos en, aproximadamente, las últimas setenta décadas en el país, es claro que Colombia enfrenta un conflicto armado no internacional. Sin embargo, para referirnos a este tipo de conflicto, en el presente documento se empleará el término de *conflicto armado interno*, tal como ha sido utilizado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición (en adelante CEV).

Los horrores que se producen en el marco de esta guerra interna implican que una diversidad de personas se vea afectada y deba recibir una protección especial de sus derechos, lo cual no excluye a aquellas que se encuentran en el contexto de la *movilidad humana forzada externa o internacional*. Este último concepto hace referencia a la movilización de una persona o grupo de personas de un Estado a otro (es decir que cruza(n) la frontera formalmente reconocida de su país de origen o residencia habitual) con la intención de permanecer en el Estado receptor por un periodo de tiempo determinado o de manera permanente. Esto, dado que hubo factores ajenos a su voluntad que les obligaron a migrar, por ejemplo: (i) persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado; (ii) amenaza contra la vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos y demás circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público; (iii) peligro de sometimiento a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; (iv) víctimas de trata de personas<sup>2</sup>.

En función de esto, a manera ilustrativa, una persona refugiada que sufre un hecho victimizante con ocasión del conflicto armado interno puede exigir el reconocimiento jurídico formal de su condición de víctima para acceder a las garantías derivadas de tal reconocimiento.

<sup>1</sup> Rodrigo Uprimny Yepes, “¿Existe O No Conflicto Armado En Colombia?,” 01 de junio de 2005. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/existe-o-no-conflicto-armado-en-colombia/>.

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

La literatura sobre el conflicto armado en Colombia ha facilitado la identificación de otras situaciones en las que también se produce una doble afectación, como lo son: (i) afectaciones por el conflicto armado (tales como el desplazamiento forzado<sup>3</sup> o el confinamiento<sup>4</sup>) y desastres naturales (por ejemplo, las inundaciones<sup>5</sup>); (ii) los hechos victimizantes ocurridos con ocasión del conflicto armado interno (como son el desplazamiento forzado, el reclutamiento forzado o el homicidio) que sufren las personas en situación de pobreza<sup>6</sup>.

Así las cosas, se entiende que el concepto de *doble afectación* es relativo a la interacción de dos fenómenos que generan riesgos, amenazas, vulnerabilidades y necesidades en las personas. Aun así, también se pueden producir escenarios de triple y múltiple afectación; tal es el caso de: (i) personas afectadas por la correlación entre el conflicto armado interno, desastres naturales y la migración mixta<sup>7</sup>, en alusión a la triple afectación; (ii) la confluencia de flujos migratorios mixtos, afectaciones por el conflicto armado interno, desastres naturales y condiciones de pobreza<sup>8</sup>, en lo que concierne la afectación múltiple.

En vista de la diversidad de nociones, en este documento se limitará el uso del concepto de *doble afectación* a los efectos, daños y consecuencias que se derivan de la interrelación entre el conflicto armado interno y la movilidad humana forzada internacional.

Además de definir esta modalidad de doble afectación, el informe tiene por objetivo exponer la situación de las personas que la sufren respecto de su reconocimiento y acceso a derechos como víctimas. Para esto, en primer lugar, se hace una conceptualización y se aborda la necesidad de aplicar un enfoque diferencial. En segundo lugar, se presenta un diagnóstico de la situación que permite, en tercer lugar, exponer la falta de reconocimiento de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las personas que sufren doble afectación por la negativa de la institucionalidad en la toma de sus declaraciones y de su inclusión en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV).

<sup>3</sup> Ruth Correa, “Género Y Desplazamiento Forzado,” Universidad Nacional de Colombia Proyectos Temáticos Biblioteca Digital Feminista Ofelia Uribe de Acosta BDF Derecho, legislación y políticas públicas. Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial - CNGRJ / Consejo Superior de la Judicatura / Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA / Programa Integral Contra Violencias de Género, marzo de 2011. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/52896>

<sup>4</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Colombia: Impacto y tendencias humanitarias entre enero y noviembre de 2021 (a 30 de diciembre de 2021),” reliefweb.int, 30 de diciembre de 2021. Disponible en: [https://reliefweb.int/attachments/8546980a-3cda-3383-8994-afc273135b4e/20211228\\_infografia\\_impacto\\_tendencia\\_humanitaria\\_nov\\_2021\\_vf.pdf](https://reliefweb.int/attachments/8546980a-3cda-3383-8994-afc273135b4e/20211228_infografia_impacto_tendencia_humanitaria_nov_2021_vf.pdf)

<sup>5</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Plan de Respuesta Humanitaria. Colombia. Ciclo del Programa Humanitario 2023,” humanitarianresponse.info, marzo de 2023. Disponible en: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia\\_hrp\\_2023\\_es\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hrp_2023_es_vf.pdf)

<sup>6</sup> Silvia Moreno Ojeda y María Angélica Rincón Alonso, “Posición Social Del Colectivo Juvenil La Diáspora En Un Territorio de Doble Afectación: Pobreza Y Conflicto Armado,” Revista Aletheia vol. 8, no. 2 (2016): 64–85. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2145-03662016000200004&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2145-03662016000200004&script=sci_arttext&tlng=es).

<sup>7</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Colombia: Doble y Triple afectación: conflicto armado, desastres naturales y refugiados y migrantes (a 3 de abril de 2019),” reliefweb.int, 03 de abril de 2019. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-doble-y-triple-afectaci-n-conflicto-armado-desastres-naturales-y-refugiados>

<sup>8</sup> Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), “GIFMM Colombia: Múltiple afectación en Vichada, situación de salud”, r4v.info, 28 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-multiple-afectacion-en-vichada-situacion-de-salud>





# I. Generalidades de la doble afectación

## 1. ¿QUÉ ES LA DOBLE AFECTACIÓN?

Para que se materialice la *doble afectación* se deben configurar dos elementos indispensables en la relación que existe entre el conflicto armado interno y la migración mixta: (i) que haya una situación de movilidad humana forzada externa o internacional; y (ii) que la(s) persona(s) haya(n) padecido un hecho victimizante por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

Con relación a este último elemento, el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 contempla que son víctimas del conflicto armado las 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 [...]”.

De ahí que la definición de víctima supone que no hay ningún condicionamiento subjetivo, más que el de ser *persona*, para el reconocimiento jurídico formal de tal calidad por parte de la autoridad competente, es decir, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV). Al respecto, la Corte Constitucional estableció que

**La inscripción en el RUV no confiere la calidad de víctima, ya que esta se adquiere con la ocurrencia del hecho victimizante;** contrario sensu, sólo consiste en un trámite administrativo que tiene como objetivo declarar la condición de víctima para, de esa manera, permitir el acceso a los beneficios legales y los diferentes mecanismos de protección de derechos de carácter específico, prevalente y diferencial (negrilla añadida)<sup>9</sup>.

Por lo anterior, es importante no perder de vista que ser víctima no está sujeto a factores como la nacionalidad, el estatus migratorio y/o el ánimo de permanencia de la persona que sufre el hecho victimizante.

De acuerdo con el mismo artículo de la mencionada ley, así como los Decretos 4800, 4633, 4634 y 4635 de 2011, y el Decreto 1084 de 2015, se ha reconocido que los hechos victimizantes susceptibles de reparación son: abandono y/o despojo forzado de bienes muebles e inmuebles; actos terroristas, atentados, combates, hostigamientos; amenaza; confinamiento; delitos contra la libertad e integridad sexual; desaparición forzada; desplazamiento forzado; homicidio; lesiones contra la integridad física y mental; minas antipersonales, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado; secuestro; tortura; reclutamiento forzado.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-599 de 2019 del 11 de diciembre de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2019/SU599-19.htm>

## 2. LA NECESIDAD DE APLICAR UN ENFOQUE DIFERENCIAL EN SITUACIONES DE DOBLE AFECTACIÓN

El marco jurídico para las víctimas del conflicto armado en Colombia promueve la aplicación del enfoque diferencial como un aspecto que debe ser transversal en las decisiones administrativas y judiciales que las involucran. A este propósito, la Ley 1448 de 2011 dispuso en su artículo 13 que “el principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque”.

Esta necesidad tiene sustento en el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, el cual reconoce que todos los seres humanos nacen libres e iguales ante la ley. También implica que se deben analizar y respetar las condiciones de vulnerabilidad histórica que presentan diversos grupos poblacionales, cuyas características (asociadas, por ejemplo, a la edad, el género, la diversidad sexual, el estado de gravidez, la etnia, la raza, el origen nacional, la motivación de abandonar el país de origen o residencia habitual, la situación de discapacidad, entre otras), les ubican en una posición de desventaja para la exigencia y garantía de sus derechos. Al respecto, la Corte Constitucional ha insistido en que dicho enfoque “[...] es producto del reconocimiento lógico frente a ciertos grupos de personas que tienen necesidades de protección distintas ante condiciones económicas de debilidad manifiesta (Art. 13 de la CP) y socio-culturales específicas”<sup>10</sup>.

La CEV hizo especial énfasis en que las acciones perpetradas en el marco del conflicto armado interno generaron afectaciones particulares y consecuencias diferenciadas para: (i) los pueblos étnicos; (ii) niños, niñas y adolescentes; (iii) mujeres; (iv) personas con orientación sexual, identidad y expresión de género diversas; (v) personas mayores; y (vi) personas en situación de discapacidad. También realizó descripciones territoriales de los impactos de la violencia relacionada con el conflicto armado a personas que, además de identificarse con alguno(s) de los mencionados grupos, se encontraban ubicadas en territorios fronterizos y/o enfrentaban procesos relacionados con la migración<sup>11</sup>.

Efectivamente, en una persona o grupo de personas se pueden imbricar diferentes escenarios de exclusión, lo que implica la materialización de diferentes vulnerabilidades y riesgos de protección frente a la violencia del conflicto armado interno. Por ello, el reconocimiento de los impactos causados por este último y de las afectaciones desproporcionadas hacia determinados grupos poblacionales, implica que también se analice el contexto de la migración y del escenario histórico que describe la presencia de actores armados ilegales en los territorios fronterizos y de acogida.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-070 del 19 de marzo del 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-070-21.htm>

<sup>11</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia (CEV), “Hay Futuro Si Hay Verdad | Informe Final Comisión de La Verdad”, [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad), 28 de junio de 2022. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>.

El Informe Final es en sí mismo un mecanismo de reparación y de búsqueda de verdad de las víctimas del conflicto armado interno. En él se evidencian las vulneraciones particulares sufridas por las personas constitucionalmente protegidas. De esta forma, a través de diferentes volúmenes, evidencia las consecuencias del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas LGBTQ+; personas mayores; personas en situación de discapacidad y pueblos étnicos. En el volumen “Colombia Adentro”, la CEV plasma los relatos territoriales sobre el conflicto armado colombiano, es allí donde evidencia la realidad de los hechos de violencia en la frontera nororiental.

La aplicación del enfoque diferencial permite entonces visibilizar

Vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza[r] acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. Implica: identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales<sup>12</sup>.

Lo anterior fue también reconocido por la Corte Constitucional mediante algunas sentencias relacionadas con el hecho victimizante de desplazamiento forzado, como lo son la T-602 de 2003<sup>13</sup> y la T-025 de 2004<sup>14</sup>.

Es importante destacar que el análisis de las características diferenciales implica un mayor esfuerzo de protección frente a las personas que sufren doble afectación al estar presentes varias circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión derivadas de, por ejemplo: (i) el desconocimiento de sus derechos, las rutas de atención y el procedimiento para declarar; (ii) el temor de acudir a las autoridades cuando hay irregularidad migratoria; (iii) la desconfianza en la institucionalidad; (iv) el miedo a sufrir retaliaciones; (v) el temor a ser discriminadas por parte de las autoridades; (vi) la falta de redes de apoyo.

En efecto, las personas víctimas del conflicto armado interno<sup>15</sup>, así como las personas migrantes<sup>16</sup>, son sujetos de especial protección constitucional. Por tal razón requieren de acciones positivas estatales que conlleven una igualdad real y efectiva, y que busquen preservar el goce de sus derechos fundamentales. El Estado, como garante de esta igualdad, está en la obligación de ofrecer un trato preferencial a todas las personas en las que convergen simultáneamente varios aspectos que motivan una protección diferencial. Esto se fundamenta en que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que implica

Un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia– vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). “Directriz del enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia”, enero de 2011. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf>

<sup>13</sup> Corte Constitucional. M.P. Jaime Araujo Rentería. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm>

<sup>14</sup> Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Sentencia mediante la cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población víctima de desplazamiento forzado.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-211 del 20 de mayo de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-211-19.htm>

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-452 del 03 de octubre de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-452-19.htm>

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-772 del 04 de septiembre de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-772-03.htm>

Es así como las autoridades tienen la obligación de: (i) velar por el respeto y promoción de los derechos de todas las personas, particularmente de las que les es otorgado un grado especial de protección; (ii) actuar de manera diligente frente a las personas que son sujetos de especial protección constitucional; e (iii) interpretar el alcance de sus funciones con un criterio protector que garantice el goce de sus derechos fundamentales<sup>18</sup>.

Con base en todo lo anterior, la negación institucional y el desconocimiento de que en un individuo pueden converger múltiples realidades y situaciones particulares que ameritan un abordaje diferencial, puede constituir una omisión de principios constitucionales como la igualdad y la no discriminación<sup>19</sup>, y reflejar una incorrecta aplicación del marco normativo vigente.

A pesar de que el debido reconocimiento de las situaciones que categorizan a una persona como sujeto de especial protección constitucional se traduce en un avance hacia el respeto de sus derechos, en la actualidad se observa un grave desconocimiento de estos sobre las personas que sufren doble afectación. La falta de datos cuantitativos y la agudización del conflicto armado no contribuyen a mejorar la situación.

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-719 del 20 de agosto de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-724 del 20 de agosto de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-724-03.htm>

En esta sentencia la Corte menciona la necesidad de adoptar medidas afirmativas en procesos institucionales a través de las cuales se garantice la participación de los grupos menos favorecidos. Es así como menciona que “[...] las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentran en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción”.





## II. Diagnóstico de la *doble afectación* en Colombia:

### 1. CIFRAS OFICIALES SOBRE LA DOBLE AFECTACIÓN

En la actualidad no existen cifras oficiales que den cuenta de la magnitud de la doble afectación. Los registros de los que se tiene conocimiento han sido presentados por agencias o departamentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o por diferentes tipos de entidades no estatales. Por ejemplo, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en adelante OCHA)<sup>20</sup>, para el 2019 se estimaba que, en 747 municipios distribuidos en 31 departamentos del país, había personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela afectadas por el conflicto armado. Los departamentos en los que más se identificaron estos perfiles fueron Arauca, Putumayo, La Guajira, Córdoba y Norte de Santander. Por otro lado, según información recopilada por el proyecto Europea, entre el 15 de julio de 2019 y el 17 de noviembre de 2020, se identificaron 161 casos de niños, niñas y adolescentes refugiadas y migrantes de nacionalidad venezolana que sufrieron desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno<sup>21</sup>.

Sumado a lo anterior, aunque no existe un reporte cuantitativo claro con relación al flujo migratorio que llega a Colombia proveniente de Venezuela, el Grupo Temático de Protección de Norte de Santander identificó que en la región del Catatumbo se presenta “la vinculación y/o uso de población migrante proveniente de Venezuela a dinámicas propias del conflicto armado interno colombiano”<sup>22</sup>.

En aras de entender en términos numéricos la doble afectación en Colombia, particularmente respecto de personas de nacionalidad extranjera, desde la Red de Litigio Estratégico en Migración (en adelante Red-LEM) se envió un derecho de petición a la UARIV el 07 de febrero de 2023, mediante el cual se solicitó la entrega de la siguiente información pública (recopilada por la entidad entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de enero de 2023): (i) número total de personas que solicitaron inclusión en el RUV<sup>23</sup>; (ii) número total de personas extranjeras incluidas en el RUV<sup>24</sup>; (iii) número total de personas extranjeras que declararon hechos victimizantes y no fueron incluidas en el RUV<sup>25</sup>. El 17 de marzo la UARIV dio una respuesta que no fue oportuna, clara, completa ni coherente con lo solicitado. Por tal razón, se reiteró la solicitud el 31 de marzo de 2023, incluyen-

<sup>20</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Colombia: Doble y Triple afectación: conflicto armado, desastres naturales y refugiados y migrantes (a 3 de abril de 2019)”, reliefweb.int. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-doble-y-triple-afectaci-n-conflicto-armado-desastres-naturales-y-refugiados>

<sup>21</sup> Caritas, Europea & Foro de ONG Humanitarias, “Multiplefectación”, Foro de ONG de Colombia, 2020. Disponible en: [https://forohumanitariocolombia.org/es\\_es/situacion-humanitaria/multiplefectacion/](https://forohumanitariocolombia.org/es_es/situacion-humanitaria/multiplefectacion/)

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Situación Humanitaria Y Doble Afectación En La Región Del Catatumbo (Norte de Santander) – Diciembre de 2019 – Colombia | ReliefWeb”, reliefweb.int, 7 de mayo de 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/situaci-n-humanitaria-y-doble-afectaci-n-en-la-regi-n-del-catatumbo-norte-de>.

<sup>23</sup> Desagregando la información por año de solicitud de inclusión en el RUV, nacionalidad, estatus migratorio (cuando sea regular, especificar el tipo de documento que tenían las personas al momento de solicitar la inclusión en el RUV), sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo etario, tipo de discapacidad y hecho victimizante declarado.

<sup>24</sup> Desagregando la información por año de inclusión en el RUV, nacionalidad, estatus migratorio (cuando sea regular especificar el tipo de documento que tenían las personas al ser reconocidas como víctimas), sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo etario, tipo de discapacidad y hecho victimizante declarado.

<sup>25</sup> Desagregando la información por año de rechazo de inclusión en el RUV, nacionalidad, estatus migratorio (cuando sea regular, especificar el tipo de documento que tenían las personas cuando les fue rechazada la inclusión en el RUV), sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo etario, tipo de discapacidad, hecho victimizante declarado y fundamento jurídico del rechazo de inclusión en el RUV.

do nuevos requerimientos de información<sup>26</sup>. Sin embargo, hasta la fecha de publicación de este informe no se obtuvo respuesta por parte de la entidad.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, del total de víctimas reconocidas por la UARIV, no hay información sobre sus nacionalidades, cuántas son personas retornadas, ni sobre el estatus migratorio, así como el sexo, género, orientación sexual, identidad de género, grupo etario, tipo de discapacidad y pertenencia étnica de las que son víctimas extranjeras. Recopilar y tener acceso a estos datos podría facilitar que las personas que se vieron forzadas a abandonar su país de origen o de residencia habitual y sufrieron un hecho victimizante en el marco del conflicto armado interno, recibieran atención y protección diferencial de sus derechos.

Ahora bien, aunque hasta el 31 de julio de 2023, 9'537.920 personas fueron reconocidas de manera formal como víctimas por parte de la UARIV y, por tanto, fueron incluidas en el RUV<sup>27</sup>; actualmente existe un alto subregistro (es decir que el número de casos registrados es menor al número de casos que realmente tuvieron lugar), situación que responde a diversos factores.

Sólo por mencionar algunos ejemplos, sobre el reclutamiento forzado la CEV especificó que se trata de un hecho victimizante que históricamente ha tenido limitaciones para ser denunciado y registrado y que, acudiendo al modelo de estimación, determinó que entre 1990 y 2017 el subregistro asciende a 13.218 víctimas<sup>28</sup>. Con relación a la desaparición forzada se habló de un subregistro potencial de, aproximadamente, 90.000 víctimas<sup>29</sup>. En referencia al número de víctimas de homicidio entre 1985 y 2018, se reportó una cifra oficial de 450.664 personas afectadas. Sin embargo, la CEV estipuló que el número de víctimas podría ser en realidad de, aproximadamente, 813.707<sup>30</sup>.

En cuanto a las víctimas con orientación sexual, identidad y expresión de género diversa, la CEV estimó que el subregistro puede responder a elementos como: (i) la decisión de las víctimas de no declarar el hecho victimizante por temor a la revictimización; (ii) el desconocimiento de las maneras diferenciadas de autorreconocimiento de las víctimas; (iii) la falta de formación de los y las funcionarias encargadas de tomar la declaración en materia de diversidad sexual; (iv) la omisión deliberada de los abusos a los que fueron sometidas las personas<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Se le solicitó a la UARIV brindar información sobre: (i) cuáles son los criterios y protocolos que tiene en cuenta al momento de evaluar si procede o no la inclusión en el RUV de personas extranjeras que declaran haber sufrido un hecho victimizante en el marco del conflicto armado interno; (ii) cuáles normas fundamentan el rechazo de inclusión en el RUV de personas en situación migratoria irregular que declararon haber sido víctimas de desplazamiento forzado; (iii) cuáles son los ajustes en los que está trabajando para facilitar la identificación de personas extranjeras y a partir de cuándo serán implementados en el Formato Único de Declaración (FUD) para la solicitud de inscripción en el RUV. De igual forma, se le solicitó compartir: (i) la copia del actual FUD a diligenciar; (ii) la versión más actualizada del Manual Operativo para la Toma de la Declaración en Línea.

<sup>27</sup> Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), "Víctimas por Hecho Victimizante- Fecha Corte 31/07/2023". Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>

<sup>28</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia (CEV), "No Matarás. Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia". En: Hay Futuro Si Hay Verdad | Informe Final Comisión de La Verdad, [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co), 28 de junio de 2022. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

<sup>29</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia (CEV), "Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas". En: Hay Futuro Si Hay Verdad | Informe Final Comisión de La Verdad, [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co), 28 de junio de 2022. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

<sup>30</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia (CEV), "Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias". En: Hay Futuro Si Hay Verdad | Informe Final Comisión de La Verdad, [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co), 28 de junio de 2022. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

<sup>31</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia (CEV), "Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y de personas LGBTIQ+ en el conflicto armado". En: Hay Futuro Si Hay Verdad | Informe Final Comisión de La Verdad, [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co), 28 de junio de 2022. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

El subregistro de víctimas que se encuentran en el exterior también es masivo. Según la CEV, esto se debe, entre otras, a: (i) la falta de información; (ii) la ausencia de personal capacitado para la difusión, pedagogía y atención a las víctimas; (iii) el temor de las personas refugiadas y exiliadas para acudir a las instancias consulares y ser ubicadas; (iv) la falta de confianza de las víctimas en las instituciones del Estado<sup>32</sup>.

Todas las anteriores causas también permiten explicar el actual subregistro que existe con relación a las personas en el contexto de la movilidad humana forzada internacional en Colombia. Las barreras de acceso a la información conllevan el desconocimiento de las normas, la institucionalidad, sus derechos como víctimas y las rutas de atención; el temor a la discriminación, revictimización y a procesos administrativos sancionatorios (como, por ejemplo, la deportación); la falta de funcionarios(as) formados(as) en temas de doble afectación y sin enfoque de derechos; así como la falta de confianza en la institucionalidad, son algunas de ellas. Los obstáculos impuestos por el Estado para que las personas en situación de movilidad humana forzada externa puedan presentar su declaración y/o sean incluidas en el RUV pueden ilustrar mejor esta situación, la cual se puede agudizar teniendo en cuenta la actual intensificación del conflicto armado.

## 2. EL RECRUDECIMIENTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (también conocido como el *Acuerdo de paz*) de noviembre de 2016 fue un avance significativo en la superación del conflicto entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (en adelante las FARC-EP), aunque este no significó la terminación del conflicto armado interno. Ciertamente, se han identificado dinámicas en diferentes territorios del país que permiten afirmar que este se agudizó con posterioridad al Acuerdo, convirtiéndose en una barrera para que, por ejemplo, las personas puedan acceder a sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Al respecto, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) emitió un comunicado en el 2022 en el que se pronunció, entre otros, sobre el aumento del número de masacres, desplazamientos forzados masivos y casos de reclutamiento forzado a niños, niñas y adolescentes desde la firma del Acuerdo de Paz en Montes de María, Sur de Bolívar, Occidente antioqueño, Sur de Chocó y bajo Calima, Medio y Bajo Atrato, Norte del Cauca y Sur de Valle del Cauca, Pacífico Nariñense y Sur de Cauca, Catatumbo, Caguán, Yarí, Ariari y Bajo Putumayo, Sabana y Piedemonte araucano, Nordeste antioqueño y Bajo Cauca, Urabá antioqueño y sur de Córdoba (alto y bajo Sinú)<sup>33</sup>.

La CEV también reconoció que “después de la desmovilización de las FARC[-EP] en el 2016, el fortalecimiento del ELN [Ejército de Liberación Nacional] y los grupos paramilitares ha recrudecido la violencia en la región [de Samaniego, Departamento de Nariño]”<sup>34</sup>. En la misma línea, el Clúster de

<sup>32</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “Hay futuro si hay verdad | Informe Final Comisión de La Verdad. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”. [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co), 28 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-colombia-fuera-de-colombia>

<sup>33</sup> Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, “En 2021 El Conflicto Armado Se Reactivó En 12 Zonas Del País: UIA”, [jep.gov.co](http://jep.gov.co), 18 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/En-2021-el-conflicto-armado-se-reactivo%C3%B3-en-12-zonas-del-pa%C3%ADs,-dio-a-conocer-la-UIA-de-la-JEP.aspx>

<sup>34</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia (CEV), “Caso 83/ Conflicto en Samaniego”, sf. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-83-conflicto-armado-en-samaniego>

Protección de Colombia identificó que, en Buenaventura, Departamento del Valle del Cauca, aumentó el número de víctimas de confinamiento y desplazamiento forzado entre el 2016 y noviembre de 2022, reconociéndose casos de afectación a personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela<sup>35</sup>. El homicidio y masacres a personas venezolanas fueron de igual manera identificadas por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (en adelante R4V) en Arauca cuando algunas personas intentaron salir de grupos armados ilegales<sup>36</sup>. El Servicio Jesuita para los Refugiados en Colombia (JRS/COL) documentó entre 2020 y 2022 una diversidad de casos que también atestiguan el recrudecimiento del conflicto armado colombiano. En el 2020 esta organización identificó que en el Departamento de Nariño se produjeron diversos desplazamientos masivos que afectaron a más de 900 personas y que fueron ocasionados por disputas territoriales entre grupos armados al margen de la ley; desplazamientos que también se presentaron en el Magdalena Medio<sup>37</sup>. Para el 2021 precisó que en Buenaventura se presentaron “asesinatos selectivos, amenazas, desplazamientos individuales, casos de desaparición forzada, urbanización de la guerra [e] incursiones armadas en territorios sin histórica presencia de la violencia”<sup>38</sup>. En abril de 2022 identificó que se presentó una situación de desplazamiento “[...] donde al menos 124 familias de la comunidad de San Isidro, pertenecientes al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Cuenca Baja del Río Calima, se desplazaron hacia el municipio de Buenaventura, pues las restricciones a la movilidad, los casos de desapariciones forzadas entre otras situaciones generaron temor”<sup>39</sup>.

Por su parte, según “Retos humanitarios 2023. Colombia”, el más reciente informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “la situación humanitaria en Colombia frente a los siete conflictos armados no internacionales”<sup>40</sup> continuó deteriorándose en distintas regiones”<sup>41</sup>. De este informe se destaca que, en el año 2022: (i) el CICR documentó 348 casos de desaparición relacionados con los conflictos armados y la violencia que ocurrieron después de la firma del Acuerdo de Paz; (ii) según cifras oficiales, el desplazamiento individual afectó al menos a 123 mil personas y el masivo a otras 58 mil. Todas estas personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares para salvar su vida; (iii) 39 mil personas estuvieron confinadas por el recrudecimiento de las acciones armadas y la presencia de artefactos explosivos en sus territorios; (iv) se intensificó la disputa

<sup>35</sup> Clúster de Protección Colombia, “Análisis de protección Buenaventura Departamento del Valle del Cauca”, diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.globalprotectioncluster.org/publications/813/reports/protection-analysis-update/buenaventura-protection-analysis-update>

<sup>36</sup> Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), “Riesgos E Impactos de la Doble Afectación y el Crimen Organizado sobre las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela | R4V.” [www.r4v.info](http://www.r4v.info), 15 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/riesgos-doble-afectacion>

<sup>37</sup> Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia (JRS/COL), “Pandemia de COVID - 19 en territorios donde el JRS/COL desarrolla procesos de acompañamiento a poblaciones vulnerables”, 2020. Disponible en: <https://col.jrs.net/es/informe-1/>

<sup>38</sup> Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia (JRS/COL), “El conflicto armado interno sigue siendo una constante para las comunidades en Buenaventura”, sin fecha. Disponible en: <https://col.jrs.net/es/informe-3-2021/>

<sup>39</sup> Servicio Jesuita a Refugiados (JRS/COL), “Persiste la difícil situación humanitaria de las comunidades afrocolombianas e indígenas de la Cuenca Baja del Río Calima que se encuentran desplazadas en el municipio de Buenaventura” 2022. Disponible en: [https://col.jrs.net/wp-content/uploads/sites/14/2022/06/Informe-Situacional\\_VDC\\_02-06-22-1.pdf](https://col.jrs.net/wp-content/uploads/sites/14/2022/06/Informe-Situacional_VDC_02-06-22-1.pdf)

<sup>40</sup> De acuerdo con la clasificación jurídica realizada por el CICR, y conforme a los criterios del DIH, “[...] en Colombia existen siete conflictos armados de carácter no internacional. Tres de ellos son entre el Estado colombiano y los siguientes grupos armados: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las Antiguas FARC-EP actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz”. En: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). “Retos humanitarios 2023. Colombia”, [icrc.org](https://www.icrc.org/es/document/colombia-retos-humanitarios-2023), 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/colombia-retos-humanitarios-2023>

Por su parte, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) reportó nueve focos del conflicto armado a partir de información recolectada durante el 2021 y el primer semestre del 2022: el Caribe; Norte de Santander; Arauca; Chocó y el Urabá antioqueño; la Serranía de San Lucas (en el sur de Bolívar); Cauca y el sur de Valle del Cauca; Putumayo; la costa pacífica nariñense y el Triángulo de Telembí; los centros urbanos (incluyendo Bogotá, Quibdó, Cali y Medellín). En: Indepaz, “Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia 2021-2022”, [indepaz.org.co](https://indepaz.org.co), 22 de febrero de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/informe-sobre-presencia-de-grupos-armados-en-colombia-2021-2022-1/>

<sup>41</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Retos humanitarios 2023. Colombia”, 22 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/colombia-retos-humanitarios-2023>

territorial en varias zonas del país, incrementando el riesgo para la población civil que tiene que soportar las presiones de los grupos armados, que los acusan de auxiliar o pertenecer a otro grupo armado, por el solo hecho de habitar el territorio; (v) persiste el reclutamiento, uso y participación de niños, niñas y adolescentes en las hostilidades, así como la violencia sexual en el contexto del conflicto armado.

De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), entre el 01 de enero de 2020 y el 08 de agosto 2023 se presentaron más de 300 masacres<sup>42</sup> en Colombia, dejando un número de víctimas aproximado de 1.200 personas<sup>43</sup>. Por otro lado, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) reportó que entre agosto de 2022 y julio de 2023 se registró la cifra más alta de la última década en enfrentamientos entre los grupos armados y la fuerza pública<sup>44</sup>.

En el mismo sentido, según información reportada por OCHA, entre enero y septiembre del 2022 se incrementó en un 9% el número de personas víctimas de desplazamiento forzado con relación al mismo periodo en el 2021; y, a su vez, se registró un aumento del 73% en el número de personas víctimas de confinamiento respecto del mismo periodo de 2021<sup>45</sup>. En referencia al primer semestre de 2023, comparado con el primer semestre de 2022, OCHA identificó una reducción del 37% en el número de víctimas de desplazamiento forzado masivo (hubo un estimado de 26.500 víctimas para el periodo reportado del 2023). Sin embargo, explicó que esta disminución puede estar relacionada con: (i) el temor de las personas a denunciar por las represalias que pueda haber por parte de los Grupos Armados No Estatales (en adelante GANE) y (ii) la limitada presencia institucional en los territorios que afrontan la violencia<sup>46</sup>.

Sobre el hecho victimizante de confinamiento, durante el primer semestre de 2023 también se registró una reducción del 28% respecto del mismo periodo en 2022. Aun así, OCHA especificó que, además de las causas previamente mencionadas que pueden justificar esta variación,

Los confinamientos se prolongan por periodos de tiempo más largos debido a una intensificación del control social que ejercen los GANE contra las comunidades que incluyen la instalación de MAP [Minas Antipersonal] en cultivos, zonas de tránsito terrestres o fluviales y escuelas, que evitan que la población realice sus actividades cotidianas. Asimismo, la restricción a la movilidad en distancias geográficas largas y los costos altos de transporte para denunciar en cabeceras municipales agudizan el subregistro<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Indepaz define masacre como “el homicidio intencional y simultáneo de varias personas (3 o más personas) protegidas por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar”. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), “Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022 y 2023”. Observatorio de DDHH, conflictividades y Paz, 08 de agosto de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

<sup>43</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), “Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022 y 2023”. Observatorio de DDHH, conflictividades y Paz, 08 de agosto de 2023. Disponible en: <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

<sup>44</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP), “Paz Total, disputas e inseguridad en el primer año del gobierno Petro”, ideaspaz.org, 22 de agosto de 2023. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-08/paz-total-disputas-e-inseguridad-en-el-primer-ano-del-gobierno-petro>

<sup>45</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Informe Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2022 | Fecha de Corte: Enero - Septiembre de 2022 | Fecha de Publicación: 24 de Octubre de 2022 - Colombia | ReliefWeb”, reliefweb.int, 24 de octubre de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2022-fecha-de-corte-enero-septiembre-de-2022-fecha-de-publicacion-24-de-octubre-de-2022>

<sup>46</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “Informe Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2023 | Fecha de Corte: Enero - Junio de 2023 | Fecha de Publicación: 21 de julio de 2023 - Colombia | ReliefWeb”, reliefweb.int, 21 de julio de 2023. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2023-fecha-de-corte-enero-junio-de-2023-fecha-de-publicacion-21-de-julio-de-2023>

<sup>47</sup> Ibid.

De igual forma, OCHA precisó en su informe de Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia del primer semestre de 2023 que

Los enfrentamientos entre GANE por el control territorial y otras acciones de violencia como las incursiones armadas, los retenes ilegales, los secuestros o la instalación de minas antipersonal (MAP) han aumentado en departamentos como Bolívar, Caquetá, Guaviare, Huila y en otros como Chocó, Norte de Santander, Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó y Nariño se ha mantenido la dinámica<sup>48</sup>.

Dentro de estos alarmantes hechos, los cuales son continuos y repetitivos, también se producen revictimizaciones. Algunas de estas son: (i) desplazamiento forzado intraurbano e interveredal<sup>49</sup>; (ii) invisibilización de los desplazamientos individuales<sup>50</sup>; (iii) confinamiento ocasionado por enfrentamientos asociados al conflicto armado interno<sup>51</sup>; (iv) reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes como medio de control social y territorial, así como su inducción y adicción al consumo de sustancias psicoactivas<sup>52</sup>; (v) las amenazas a líderes y lideresas sociales defensoras de derechos humanos<sup>53</sup>; (vi) víctimas de artefactos explosivos<sup>54</sup>.

De todo lo anterior se desprende que las dinámicas de la movilidad humana forzada en el territorio colombiano llevan a entender que los fenómenos que la causan no pueden ser vistos de manera aislada. Esto cobra especial relevancia debido a que, por la convergencia en una misma persona de hechos victimizantes con ocasión del conflicto armado interno y la movilidad humana forzada proveniente de Venezuela, pueden confluír múltiples perfiles de protección a la vez.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> “Los equipos territoriales del JRS/COL [Servicio Jesuita para Refugiados en Colombia] coinciden en señalar, que los préstamos denominados “paga diarios” tan utilizados en estos momentos de necesidades económicas, se han convertido en detonantes para los desplazamientos, pues alrededor de estos, se generan todo tipo de retaliaciones, amenazas y seguimientos, donde la vida e integridad de las personas se ven altamente afectadas”. Servicio Jesuita para Refugiados (JRS/COL), “Pandemia de COVID - 19 en territorios donde el JRS/COL desarrolla procesos de acompañamiento a poblaciones vulnerables”, 2020. Disponible en: <https://col.jrs.net/es/informe-1/>

<sup>50</sup> Servicio Jesuita para Refugiados de Colombia (JRS/COL), “Situación de confinamientos en Buenaventura”, 2023. Disponible en: <https://col.jrs.net/es/informe-2-2023/>

<sup>51</sup> Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, “Informe sobre Movilidad Humana Forzada en Colombia 2022”, junio de 2023. Disponible en: [https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1657076/INFORME\\_MOVILIDAD\\_FORZADA\\_DIGITAL\\_2023.pdf/4e56daa9-16da-94af-60f3-183ee9752344?t=1687481170563](https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1657076/INFORME_MOVILIDAD_FORZADA_DIGITAL_2023.pdf/4e56daa9-16da-94af-60f3-183ee9752344?t=1687481170563)

<sup>52</sup> Coalición contra la vinculación de niñas, niños y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), “Boletín de Monitoreo N° 24”, s.f. Disponible en: <https://coalico.org/wp-content/uploads/2021/03/Boletin-ONCA-No.-24.pdf>

<sup>53</sup> Amnistía Internacional, “Colombia 2022”. s.f. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/location/americas/south-america/colombia/report-colombia/>

<sup>54</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Actualización sobre la situación humanitaria en Colombia de enero a junio de 2022” s.f. Disponible en: [https://www.icrc.org/es/download/file/247645/actualizacion\\_balance\\_humanitario\\_2022.pdf](https://www.icrc.org/es/download/file/247645/actualizacion_balance_humanitario_2022.pdf)

### 3. LAS PERSONAS EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIDAD HUMANA FORZADA PROVENIENTES DE VENEZUELA Y EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

De acuerdo con R4V<sup>55</sup>, para octubre de 2022 se estimó que, aproximadamente, unas 7'300.000 personas venezolanas dejaron su país. De este total, América Latina y el Caribe fue la región que concentró la mayor parte de esta población migrante y refugiada, con un total de 6'100.000, aproximadamente; de estas, casi 2.5 millones se encontraban a la fecha de reporte en Colombia. Esta cifra coincide con los últimos datos publicados por Migración Colombia<sup>56</sup>, según los cuales, a febrero de 2022, había en Colombia 2'477.588 personas venezolanas: 333.806 se encontraban en situación migratoria regular y 295.038 en situación migratoria irregular. Las demás, esto es, casi 1'850.000, se encontraban en proceso de acogerse al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). El informe de Migración Colombia indicó, además, que el 51% de esta población eran mujeres, 49% hombres y un 0,02% que correspondía a "otro", categoría no explicada en el reporte. Bogotá fue la entidad territorial que más personas venezolanas recibió (19%), seguida de los departamentos de Antioquia (13.89%), Norte de Santander (10.25%) y Valle del Cauca (7.81%).

La doble afectación se puede constatar de manera especial, aunque no exclusivamente, en los territorios de frontera y donde hay mayores afectaciones por el conflicto armado. Ejemplo de esto es el Departamento de Arauca, en el cual confluyen las categorías de migrantes, refugiadas y desplazados internos<sup>57</sup>. A este respecto, apunta lo dicho por la CEV:

La línea fronteriza entre Colombia y Venezuela cubre cuatro de los siete municipios de Arauca. En dicha frontera hay un punto regular de paso fronterizo y más de 50 puntos de paso irregulares o 'trochas' por los que transitan a diario aproximadamente 5.000 migrantes. Con el recrudecimiento del conflicto armado en el departamento, han aumentado los homicidios y la desaparición forzada de ciudadanos venezolanos<sup>58</sup>.

En Arauca hay presencia de grupos guerrilleros, como el ELN y disidencias de las FARC-EP, los cuales ejercen control en el territorio departamental, así como en el lado venezolano de la frontera. Las incursiones de estos grupos, contrarias al DIH, afectan de manera especial a niños, mujeres, indígenas, líderes sociales, población rural y personas venezolanas. Según OCHA,

En Arauca los flujos migratorios mixtos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela se insertan en el contexto de afectación múltiple preexistente de la dinámica de violencia, nuevas formas del conflicto armado y riesgos asociados a emergencias por eventos naturales<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Refugiados y migrantes de Venezuela. Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

<sup>56</sup> Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC). Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 28 de febrero de 2022, 21 de julio de 2022. Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible: <https://migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022>

<sup>57</sup> Moreno, Carolina. Working paper "Asylum and Internal Displacement: The Intertwining of Migrations in Colombia". Researching Internal Displacement, 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://researchinginternaldisplacement.org/working-papers/asylum-and-internal-displacement-the-intertwining-of-migrations-in-colombia/>

<sup>58</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), "Este conflicto armado no es responsabilidad de los y las migrantes". Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible en: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/minimos-humanitarios-arauca-migrantes>

<sup>59</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Briefing departamental, 13 de mayo de 2021. Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-departamental-arauca-diciembre-2020>

Arauca no es el único caso en el que confluyen el conflicto armado y la migración forzada transfronteriza, que afecta de manera particular a la población procedente de Venezuela. Esta situación también tiene lugar en municipios del Departamento de Norte de Santander, como Tibú y La Gabarra, así como en el Departamento de La Guajira, por mencionar algunos de los más representativos. En el caso de Norte de Santander, de acuerdo con OCHA, durante el año 2020 se profundizó la violencia armada en la frontera colombo-venezolana como consecuencia de los enfrentamientos entre Grupos Armados Organizados (GAO) que se disputan el control territorial y el manejo de las economías ilícitas, situación que ameritó la expedición de distintas alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo<sup>60</sup>.

Según OCHA,

Del desplazamiento proveniente del Estado de Zulia en Caño Motilón (Venezuela), y de los desplazamientos en zona rural de Cúcuta y Tibú (Colombia), se ha identificado un total de 1.019 víctimas según censos de las alcaldías de Cúcuta y Tibú; de este total 325 personas son de nacionalidad venezolana, 82 son miembros de la comunidad indígena Wayúu y 45 son adultos mayores, configurando una doble afectación (subrayas añadidas)<sup>61</sup>.

De conformidad con las actividades realizadas por el Consejo Danés para Refugiados (DRC Colombia) en Tibú, Norte de Santander, se obtuvo que, de las 341 personas encuestadas entre marzo de 2022 y junio de 2023, el 6% (es decir, 22 personas) reportaron tener nacionalidad venezolana y haber sufrido al menos un hecho victimizante con ocasión del conflicto armado interno en el último año. Algunos de los hechos padecidos fueron: desplazamiento forzado (siendo el más reportado), amenaza, homicidio y confinamiento. De estas 22 personas, únicamente siete afirmaron haber declarado el hecho victimizante ante el Ministerio Público, de las cuales cuatro informaron que ellas, o algún miembro de su familia, habían sido incluidas en el RUV.

El caso de La Guajira merece una consideración especial, pues no sólo es un territorio fronterizo, sino que también es habitado por población étnica transfronteriza de cinco pueblos indígenas (Wayúu, Wiwa, Kogui, Arhuaco y Kankuamo)<sup>62</sup>, la cual representa el 51,4% de la población departamental. Sólo el pueblo Wayúu representa el 96% de la población indígena y el 38,4% de la población departamental. Al respecto, OCHA advierte que:

La emergencia sanitaria ha ocasionado la acentuación de afectaciones estructurales en la población migrante, refugiada y en comunidades de acogida derivadas de la escasez de agua, insumos para la higiene y alimentos. [...] Una de las mayores dificultades se presenta con la población Wayuu retornada que históricamente ha vivido a lado y lado de la frontera. Por otro lado, la población migrante y refugiada que transita por accesos o pasos irregulares fronterizos se enfrenta a riesgos de violaciones de derechos humanos y afectaciones humanitarias, debido al control que ejercen los GANE en estas zonas (subrayas añadidas)<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Al respecto, véase, entre otras, la alerta temprana de inminencia No 011-2020, disponible en: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91663> y la alerta temprana estructural 050-20, disponible en: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91784>

<sup>61</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Briefing departamental, 31 de julio de 2020. Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazamientos-masivos-en-c-cuta-y-tib-norte-de-santander-flash-update-no>

<sup>62</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). COLOMBIA: Briefing Departamental La Guajira, Enero a Diciembre de 2021, 12 de mayo de 2022. Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible en: [https://www.ecoi.net/en/file/local/2077257/briefing\\_la\\_guajira\\_enero\\_diciembre\\_2021\\_vf.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/2077257/briefing_la_guajira_enero_diciembre_2021_vf.pdf)

<sup>63</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Briefing departamental, 31 de julio de 2020. Consultado el 7 de octubre de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazamientos-masivos-en-c-cuta-y-tib-norte-de-santander-flash-update-no>

Esta doble afectación también ha sido reconocida por el propio Gobierno Nacional, a través de los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (documentos CONPES) sobre población migrante venezolana –CONPES 3950 de 2018 y 4100 de 2022–, expedidos durante el gobierno del ex-presidente Iván Duque Márquez. Por una parte, el CONPES 3950 hizo expresa mención al retorno de víctimas del conflicto armado desde Venezuela hacia Colombia, el cual mostraba un aumento significativo a partir del 2015 y representaba un desafío institucional importante de cara a la atención efectiva de esta población por parte de la UARIV. Según dicho documento,

De acuerdo con cifras de la UARIV, la población víctima que se encuentra en el exterior por su permanencia fuera del país desconoce la estructura del Sistema [N]acional de Atención y Reparación de Víctimas (SNARIV), las rutas y los mecanismo[s] de acceso a la oferta de servicios ofrecidos por Estado colombiano la normativa existente [sic], lo que exige que las víctimas retornadas requieran acompañamiento y orientación por parte de la UARIV y los entes territoriales correspondientes para el restablecimiento de los derechos para facilitar el proceso de inserción social en los municipios receptores (subrayas añadidas)<sup>64</sup>.

De lo anterior se desprende que, para el Estado colombiano, era claro que la población colombiana retornada desde Venezuela, víctima del conflicto armado, requería una adecuada atención por parte de la UARIV. Por tal razón, en el CONPES 3950 se incluyó la “Línea de acción 16. Atender a los migrantes víctimas que provienen desde Venezuela”, orientada a “[p]roveen un mejor servicio para connacionales que retornan y a las víctimas del conflicto colombiano migrantes desde Venezuela”. Así, para los años 2018 a 2021, esta línea fijó una serie de acciones por parte de la UARIV, entre las cuales resultan especialmente relevantes la “valoración” y la “asistencia humanitaria”.

Con relación a la *valoración*, se estableció que: “[f]rente a quien señale ser víctima y no encontrarse en el RUV, la UARIV valorará las declaraciones de las solicitudes de inclusión presentadas ante el Ministerio Público (Procuraduría, Personería o Defensoría), sin importar la nacionalidad del declarante” (subrayas añadidas)<sup>65</sup>. Luego, frente a la asistencia humanitaria, se señaló que,

Los venezolanos, [sic] que se encuentren en Colombia que manifiesten ser víctimas del conflicto armado interno colombiano serán sujeto de asistencia humanitaria inmediata de ser requerida. Esta atención será prestada por las entidades territoriales mientras se define su inclusión en el RUV.

Una vez se defina la inclusión en el RUV, la UARIV entregará la asistencia humanitaria a las que tengan derecho, en el marco de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, durante la vigencia de la misma<sup>66</sup>.

Conforme a esto, el aspecto clave de la protección de las personas víctimas del conflicto armado es el hecho mismo de ser *víctima*, sin que el origen nacional ni el estatus migratorio sean factores relevantes que ameriten el desconocimiento de tal calidad o de los derechos correspondientes. Esta conclusión se extrae también del CONPES 4100, el cual, en la sección sobre “Avances en

<sup>64</sup> Dirección Nacional de Planeación (DNP). Conpes 3950 de 2018 “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, pg. 70.

<sup>65</sup> Dirección Nacional de Planeación (DNP). Conpes 3950, pgs. 94-95.

<sup>66</sup> Dirección Nacional de Planeación (DNP). Conpes 3950, pg. 96.

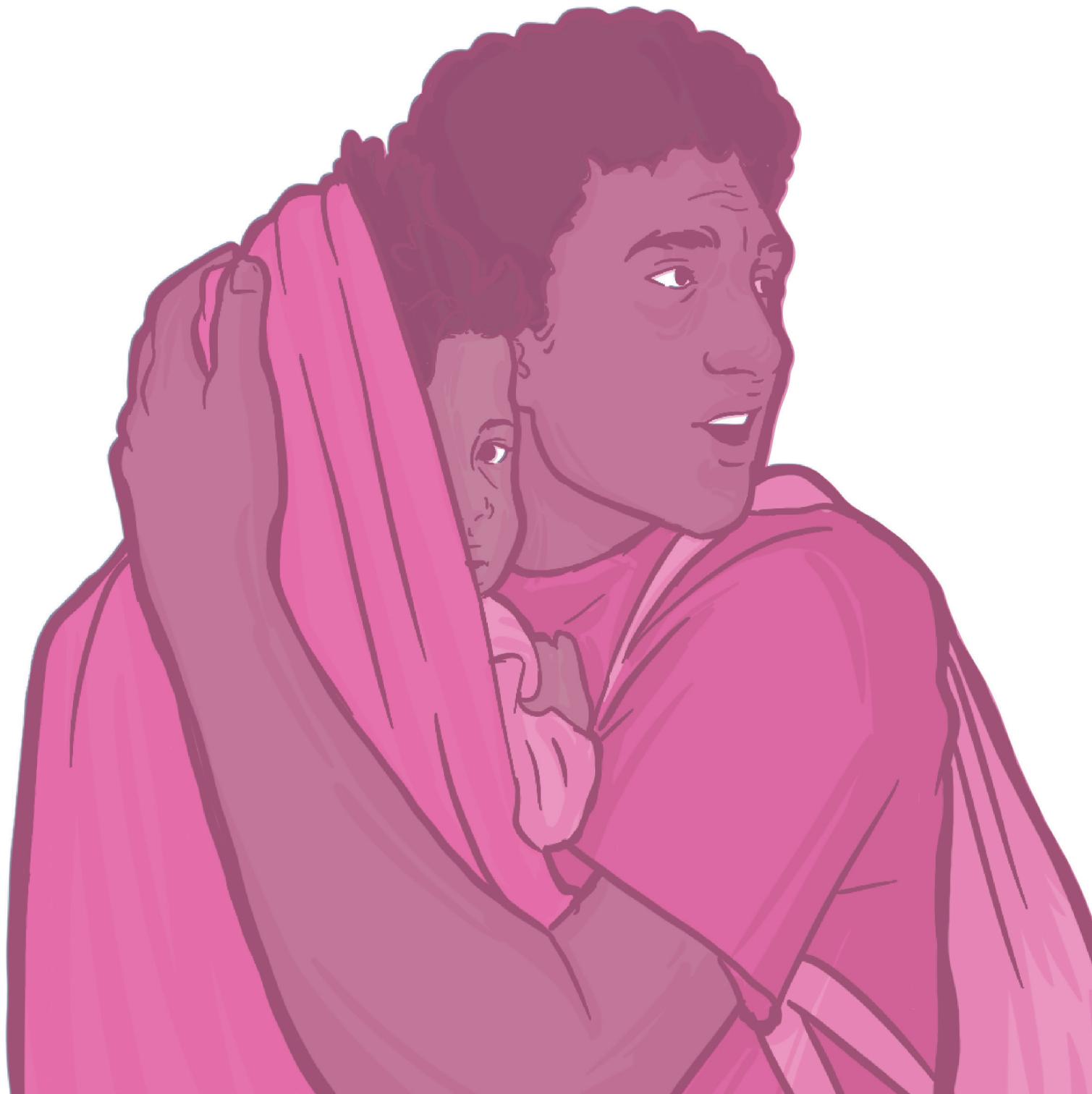
materia de oferta y acceso a los servicios para la población migrante desde Venezuela”, expresamente reconoció que:

De acuerdo a[l] supuesto normativo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, la población migrante proveniente de Venezuela puede ser reconocida como víctima del conflicto armado, [sic] en caso de que haya sufrido alguno de los hechos victimizantes consagrados en la norma<sup>67</sup>.

La anterior descripción evidencia cómo la agudización del conflicto armado interno ha profundizado la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela. De igual manera, se ha mostrado que la doble afectación es una situación ampliamente conocida por las autoridades colombianas, quienes lo han puesto de manifiesto en los dos CONPES sobre migración venezolana expedidos a la fecha.

Aun cuando ya se han documentado algunos casos de personas en el contexto de la movilidad humana forzada internacional que han sido víctimas del conflicto armado colombiano, la realidad es que la información del número de víctimas no es clara y los datos que hay tampoco evidencian la realidad y crudeza de la situación. Estas personas experimentan barreras para el reconocimiento jurídico formal de su condición de víctimas debido a su nacionalidad y/o estatus migratorio, obstáculo que constituye una vulneración de sus derechos fundamentales y un desconocimiento de la continuidad en la movilidad humana.

<sup>67</sup> Dirección Nacional de Planeación (DNP). Conpes 4100 de 2022 “Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país”, pg. 21.





# III. La respuesta del Estado colombiano a situaciones de doble afectación

## 1. LAS CRISIS HUMANITARIAS Y LA APLICACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS

Existen diversos documentos en el marco de la justicia transicional<sup>68</sup> y, propiamente de los instrumentos que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (también conocido como SIVJRNR o Sistema Integral para la Paz)<sup>69</sup>, que reconocen las condiciones de especial vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana forzada internacional en relación con las dinámicas del conflicto armado interno.

En el Informe Final “Hay futuro si hay verdad”, la CEV señaló que un número poco claro de víctimas del conflicto armado colombiano tuvo que exiliarse en otros países. Lastimosamente, como ya se mencionó previamente, se reconoció que muchas de estas quedaron inmersas en un subregistro que profundizó su desprotección y reveló la falta de acompañamiento por parte del Estado antes de que tuvieran que salir del país a buscar protección internacional<sup>70</sup>.

Del mismo texto se extrae que las personas en el contexto de la movilidad humana forzada externa experimentan afectaciones diferenciales, entre otras razones, por el desarraigo, la pérdida de vínculos, afectaciones económicas, privaciones de derechos y, en ocasiones, pérdida del estatus migratorio del que gozaban<sup>71</sup>. A esto se suman escenarios de segregación, discriminación y aculturación relativos a tener que sumarse a una nueva sociedad, lo que impacta en la posibilidad misma de existir como seres humanos y genera una pérdida de sus identidades<sup>72</sup>. Estas conside-

<sup>68</sup> La Organización de las Naciones Unidas la define como: “[...]la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo [sic] de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”. En: ONU. Consejo de Seguridad, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General”, S/2004/616, refworld.org, 23 de agosto de 2004. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/4a895b752.html>

<sup>69</sup> El SIVJRNR es el conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales que tienen por objetivo garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a la verdad, justicia, reparación y no repetición contenidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El SIVJRNR está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD). En: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), “Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR)”, jep.gov.co, sin fecha. Disponible en: [https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/3SIVJRNR\\_ES.pdf](https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/3SIVJRNR_ES.pdf)

<sup>70</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “Hay futuro si hay verdad | Informe Final Comisión de La Verdad. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”. comisiondelaverdad.co, 28 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-colombia-fuera-de-colombia>

<sup>71</sup> Como respuesta a la ocurrencia de hechos victimizantes y/o a la presencia de actores armados en el territorio de acogida, por ejemplo, las personas en situación de movilidad humana externa se ven obligadas a trasladarse a un tercer país con la expectativa de obtener garantías mínimas de seguridad y protección. Sobre esto la CEV manifestó: “A la falta de certeza del estatus migratorio, en particular en los países fronterizos, se suma un sentido de inseguridad por la presencia de actores armados. Desde países como Ecuador, Panamá o Venezuela, las personas son reasentadas en muchos casos en un tercer país –dada la persistencia de la amenaza e inseguridad– y esto prolonga la fase transitoria a una nueva vida, ese destiempo que parece no acabar”, pg. 317. En La Verdad. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”. comisiondelaverdad.co. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-colombia-fuera-de-colombia>

<sup>72</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “Hay futuro si hay verdad | Informe Final Comisión de La Verdad. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”. comisiondelaverdad.co, 28 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-colombia-fuera-de-colombia>

raciones develan la importancia de que haya una verdadera inclusión e integración social en el país de acogida, así como un efectivo reconocimiento de los derechos humanos con la aplicación de enfoques diferenciales.

Aunque Colombia históricamente ha tendido a ser un territorio emisor de personas migrantes, es importante recalcar que, a causa de algunas crisis humanitarias en otros países, también ha sido receptor de una diversidad de personas que se vieron forzadas a migrar. Es así como las personas provenientes de Venezuela no son las únicas que han tenido que enfrentarse a las violaciones de sus derechos en el contexto del conflicto armado.

Si bien la Ley de Víctimas no hace mención alguna, ni establece procedimientos o enfoques diferenciales específicos en favor de personas migrantes internacionales, refugiadas y/o retornadas, lo cierto es que la Ley y sus decretos reglamentarios<sup>73</sup> consagran estipulaciones que reconocen sus derechos ante una eventual victimización en el marco del conflicto.

Como ya se mencionó previamente, la definición de víctima –contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011– no supone ningún condicionamiento para el reconocimiento jurídico formal de tal calidad, más que el límite temporal (hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985) y material (como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno). En términos territoriales, el artículo 22 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011 únicamente establece como límite para acceder al RUV y a las medidas de reparación integral, que los hechos victimizantes hayan ocurrido dentro de los límites del territorio colombiano; también explicita que “los hechos victimizantes que se ejecuten dentro del territorio nacional, pero cuyos efectos ocasionen un daño en otro Estado, deberán ser cobijados por las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011”.

Sumado a lo anterior, el principio constitucional de igualdad retomado en esta última ley (en su artículo 6) indica que todas las medidas y derechos consagrados en favor de las víctimas del conflicto armado deben ser reconocidos, entre otros aspectos, sin distinción del origen nacional. Además, principios como la dignidad, buena fe, garantía del debido proceso, enfoque diferencial, verdad, justicia y reparación integral<sup>74</sup>, indican que el Estado debe encaminar su actuar hacia el respeto y promoción de los derechos de todas las víctimas. Este actuar también debe tener por objeto dar respuesta a los riesgos de protección que enfrentan estas personas, los cuales intensifican su grado de vulnerabilidad e imposibilitan el disfrute pleno de sus derechos y libertades.

En este sentido, las personas que sufren doble afectación tienen derecho, entre otros –y haciendo alusión expresa al principio *pro-persona*<sup>75</sup>– a: (i) rendir su declaración ante el Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo o Personería) cuando se encuentren en Colombia<sup>76</sup>, o ante

<sup>73</sup> A saber: Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011, Decreto 4829 del 20 de diciembre de 2011, Decreto 698 del 12 de abril de 2013, Decreto 3011 del 27 de diciembre de 2013, Decreto 1377 del 22 de julio de 2014, Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2014, Decreto 2460 del 17 de diciembre de 2015.

<sup>74</sup> Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículos 4, 5, 7, 13, 23, 24 y 25.

<sup>75</sup> El principio *pro-persona*, también conocido como principio *pro-homine*, es un criterio hermenéutico en virtud del cual se debe acudir a la norma jurídica, o a la interpretación más extensiva de esta, que resulte más favorable para la protección de los derechos de la persona, aquella en la que prevalezca el respeto de la dignidad humana. En: Corte Constitucional. Sentencia C-438 del 10 de julio 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-438-13.htm>

principio aplicable a situaciones en las que existen dos o más interpretaciones posibles de una norma jurídica.

<sup>76</sup> Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 155.

la embajada o consulado del país donde se encuentren cuando son colombianas domiciliadas en el exterior<sup>77</sup>; (ii) ser incluidas en el RUV y, por tanto, ser reconocidas como víctimas de manera jurídica formal por la UARIV; y (iii) acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación integral que otorga tal reconocimiento.

Es importante mencionar que, con relación a las víctimas que se vieron forzadas a abandonar el país y que son colombianas retornadas, existen algunas circunstancias que obstaculizan el reconocimiento de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral –como ya se mencionó preliminarmente que lo reconoció el Gobierno del ex-presidente Iván Duque mediante el CONPES 3950 de 2018<sup>78</sup>–. También se identifican algunos vacíos normativos que lo explican: de conformidad con el marco normativo aplicable, la solicitud de inclusión en el RUV ha debido presentarse ante el Ministerio Público, embajada o consulado, en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011; o de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho victimizante si hubiere acontecido con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley, es decir, el 10 de junio de 2011.

Este límite temporal se ha convertido, en algunos casos, en un impedimento para el reconocimiento de sus derechos, por cuanto el hecho de encontrarse fuera del país representaba una dificultad considerable para: (i) conocer de manera oportuna las normas que les amparaban y, así, activar la respectiva ruta en el tiempo exigido; y, consecuentemente, para que (ii) las instituciones acepten tomar la declaración, debido a su extemporaneidad. Ante este último escenario, la Ley 1448 de 2011 reconoce que hay eventos de fuerza mayor que impiden a las víctimas presentar su declaración en el plazo establecido. Sin embargo, en algunas ocasiones, hay funcionarios(as) que, ante la duda, prefieren no tomar la declaración.

Con relación al desplazamiento forzado, el mencionado Decreto Reglamentario 4800 de 2011 desarrolla los conceptos de retorno y de reubicación<sup>79</sup>. Con la descripción hecha se entiende que, efectivamente, las dinámicas de las violencias ocasionan flujos migratorios y cambios de domicilio que implican el reconocimiento de garantías y medidas de reparación integral que les permitan a las víctimas decidir, entre otras, si quieren regresar al lugar del cual fueron desplazadas de manera forzada o reubicarse en uno distinto.

Al respecto, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 66, parágrafo segundo, establece que la UARIV debe garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación<sup>80</sup>. Para esto, la misma institución está en la obligación de desarrollar esquemas especiales de acompañamiento para atender de manera prioritaria a los hogares en proceso de retorno o reubicación individual o colectivos, en zonas rurales y urbanas<sup>81</sup>. Lo anterior, con el ánimo de generar en las víctimas la capacidad de adquisición de habilidades que les permitan garantizar una subsistencia digna y una integración comunitaria satisfactoria, en articulación con las demás medidas de asistencia, atención y reparación integral.

<sup>77</sup> Presidencia de la República. Decreto Reglamentario 4800 de 2011. Artículo 27, parágrafo. Este artículo sólo menciona a víctimas colombianas que podrán declarar en el extranjero, lo cual crea una barrera para las personas de nacionalidad extranjera que hayan sido víctimas del conflicto armado interno y deseen declarar en el exterior.

<sup>78</sup> Dirección Nacional de Planeación (DNP). Conpes 3950 de 2018 “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, pg. 70.

<sup>79</sup> Presidencia de la República. Decreto Reglamentario 4800 de 2011. Artículo 71 y 72.

<sup>80</sup> Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 66, parágrafo 2°.

<sup>81</sup> Presidencia de la República. Decreto Reglamentario 4800 de 2011. Artículo 77.

Con base en todo lo anterior, resulta de suma importancia que se aborde y asuma el marco jurídico para las víctimas y de gobernanza migratoria desde una perspectiva integral que no excluya a ningún grupo poblacional que esté expuesto a una victimización y revictimización en el marco del conflicto armado interno. También supone que a las personas les sea tomada la declaración cuando corresponde y que sean incluidas en el RUV para acceder de manera efectiva a sus derechos.

## 2. LA TOMA DE DECLARACIONES A VÍCTIMAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA FORZADA INTERNACIONAL Y SU INCLUSIÓN EN EL RUV

A pesar de que las normas que amparan a las víctimas del conflicto armado interno no son excluyentes de las personas en el contexto de la movilidad humana forzada externa, es posible afirmar que el Estado colombiano ha incurrido en la violación de varios de sus derechos fundamentales en dos escenarios: (i) al abstenerse de tomar las declaraciones para la eventual inclusión en el RUV; y (ii) al expedir resoluciones que niegan el reconocimiento jurídico formal de la condición de víctimas aunque las personas cumplan con los requisitos para ser incluidas en este registro. Todo lo anterior, con fundamento en el incumplimiento de condiciones no previstas en el marco normativo y contrarias al principio de legalidad.

### 2.1 NEGATIVA EN LA TOMA DE DECLARACIONES PARA LA INCLUSIÓN EN EL RUV

Algunas de las organizaciones que conforman la Red-LEM han tenido conocimiento de que hay funcionarios(as) del Ministerio Público de Colombia que se abstienen de tomar declaraciones a las personas refugiadas y migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular, so pretexto de que: (i) solamente las personas nacionales colombianas pueden rendir tal declaración; o (ii) se requiere de un documento de identidad válido en el territorio colombiano para adelantar el trámite. Esto configura el desconocimiento de sus derechos al debido proceso y a la igualdad ante la ley.

A esta exigencia irregular se suma que, a la fecha, los formularios de toma de declaración no tienen casillas que recopilen información relacionada con: (i) el origen nacional de las personas declarantes; (ii) el tipo de documento del que son titulares cuando son refugiadas y migrantes en situación migratoria irregular (por ejemplo, cédula de identidad venezolana). Esta situación no permite darles visibilidad ni tampoco tener en cuenta sus necesidades específicas de protección “en razón a la situación de indefensión en la que comúnmente se encuentran y que se deriva del desconocimiento de la forma en que opera el sistema jurídico local, el idioma, la ausencia de lazos familiares y comunitarios, entre otros”<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-452 del 03 de octubre de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-452-19.htm>

## 2.2. INDEBIDA MOTIVACIÓN EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LA SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN EN EL RUV

Algunas de las organizaciones que hacen parte de la Red-LEM también han identificado que a la población refugiada y migrante proveniente de Venezuela que se encuentra en situación migratoria regular, por lo general, sí se le toma la declaración mediante la cual se materializa su solicitud de inscripción en el RUV. Sin embargo, existe una tendencia a negar su inclusión en dicho registro mediante la expedición de resoluciones que resuelven la petición.

A manera ilustrativa<sup>83</sup>, mediante una resolución de noviembre de 2021, la UARIV negó la solicitud de inclusión en el RUV de una persona con cédula de extranjería que había declarado en Barrancabermeja, junto a su grupo familiar, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado. Al estudiar este último, la UARIV mencionó que, aunque el reconocimiento de la condición de víctima se realiza sin distinción de nacionalidad, es necesario que haya un ingreso regular al territorio colombiano, comprobable a través de: (1) Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP); (2) Permiso Temporal de Permanencia (PTP); (3) Permiso Especial de Permanencia (PEP); (4) Cédula de Extranjería; o (5) Visa. Adicionalmente, estableció que los hechos victimizantes deben haber ocurrido en el territorio colombiano y que para que se constituya el desplazamiento forzado debe demostrarse que la persona fue obligada a abandonar su lugar de residencia o de actividades económicas habituales.

Sobre esta última apreciación de la UARIV, es claro que se estaría desconociendo que “[l]a víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado” y que “[e]n consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba”<sup>84</sup>. A este propósito, la Corte Constitucional ha reconocido que, en virtud de los principios de favorabilidad y buena fe, así como en atención a las circunstancias especiales en las que generalmente se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado, procede la inversión de la carga de la prueba<sup>85</sup>. También estableció que dicha inversión se sustenta en que “es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia”<sup>86</sup>.

En lo que atañe el lugar de residencia habitual, es necesario abordar el concepto de domicilio de las personas migrantes. Sobre este, la Corte Constitucional, mediante las sentencias T-075 de 2015<sup>87</sup> y T-006 de 2020<sup>88</sup>, señaló que, de acuerdo con el Código Civil, consiste en “la residencia acompañada con el ánimo de permanecer en el territorio nacional”. Es así como existen diversos medios de prueba para demostrarlo, más allá de la titularidad de una visa de Migrante (tipo M) o de Residente (tipo R). De otra parte, el “Manual de Recolección y Conceptos Básicos de la Gran

<sup>83</sup> En aras de proteger la confidencialidad y datos personales, no se compartirán datos de resoluciones emitidas por la UARIV que fueron conocidas por la Red-LEM.

<sup>84</sup> Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Artículo 5.

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-599 del 11 de diciembre de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2019/SU599-19.htm>

<sup>86</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-227 del 13 de junio de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-227-18.htm>

<sup>87</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-075 del 20 de febrero de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-075-15.htm>

<sup>88</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-006 del 17 de enero de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-006-20.htm>

Encuesta Integrada de Hogares” del DANE<sup>89</sup> señaló que el residente habitual es la persona que: (i) vive permanentemente o la mayor parte del tiempo en una vivienda; (ii) no tiene otro lugar de residencia; y (iii) no se ausenta del lugar durante más de seis (6) meses. Sobre esto último, el DANE también señaló que cuando se trata de personas desplazadas, pueden haberse ausentado de su residencia sin límite de tiempo. Es decir que el domicilio parte, principalmente, de la voluntariedad de hacer de un lugar su residencia. Adicionalmente, pronunciándose sobre el abandono del lugar de residencia habitual, la Corte Constitucional estableció que las normas sobre desplazamiento forzado deben interpretarse de la forma más favorable para las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares y todos sus bienes a causa del conflicto armado interno<sup>90</sup>.

Con base en todo lo anterior, resulta injustificado y desproporcionado que la UARIV exija a las personas que han sufrido este hecho victimizante que demuestren que fueron obligadas a abandonar su lugar de residencia o de actividades económicas habituales.

Otro caso que permite ejemplificar el actuar irregular por parte de la UARIV es el que se decidió mediante una resolución de abril de 2022. A través de esta se negó la inclusión en el RUV de dos niños de nacionalidad venezolana víctimas de desplazamiento forzado, hecho que fue declarado por su madre –también de nacionalidad venezolana– en la ciudad de Medellín. A pesar de que esta última sí fue incluida en el RUV y, por lo tanto, reconocida de manera jurídica formal como víctima por contar con Permiso por Protección Temporal (PPT), los niños quedaron excluidos del registro por no tener ningún documento que demostrara su ingreso y permanencia regular en el territorio colombiano. Al respecto, la UARIV indicó que “[...] para esta Entidad es de vital importancia determinar si quien alega la condición de víctima se encontraba de forma regular en territorio colombiano para el momento de acaecimiento de los hechos declarados, en tanto ello es óbice para acceder a cualquier prerrogativa por parte del Estado [...]”.

La Red-LEM también conoció el caso de una mujer migrante venezolana que residía en Tibú y quien para el momento en que ocurrieron los hechos, se encontraba en situación migratoria irregular. Ella y su hijo fueron víctimas de desplazamiento forzado; su hijo, además, sufrió violencia sexual en el marco del conflicto armado interno. La madre presentó la declaración ante la personería de Cartagena y posteriormente la UARIV expidió una resolución por medio de la cual negó la inclusión en el RUV bajo el argumento de la irregularidad migratoria.

De igual forma, se conoció el caso de un migrante venezolano que sufrió desplazamiento forzado en Arauca, trasladándose con su familia de zona rural a zona urbana en el departamento y, posteriormente, a la ciudad de Pasto. La persona contaba con Permiso Especial de Permanencia (PEP)<sup>91</sup> y presentó la declaración ante el Ministerio Público. Sin embargo, le fue negada la inscripción en el RUV porque, supuestamente, se encontraba en situación migratoria irregular.

A propósito de todo lo anterior, es importante mencionar que la Corte estimó, entre otras, la necesidad de tener en cuenta tres pautas para la inclusión en el RUV: (i) sólo puede exigirse el cum-

<sup>89</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Manual de Recolección y Conceptos Básicos Gran Encuesta Integrada de Hogares”, 2019, p.15.

<sup>90</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-018 del 25 de enero de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-018-21.htm>

<sup>91</sup> El PEP fue un documento expedido por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) entre el 2017 y 2020, que permitía acreditar permanencia regular en el territorio colombiano y acceder a algunos servicios, como salud, trabajo y educación. Conforme al Decreto 1288 del 25 de julio de 2018, artículo, parágrafo 1, se trataba de un documento de identificación válido para personas de nacionalidad venezolana.

plimiento de requisitos expresamente previstos en la ley; (ii) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas con fundamento en el principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (iii) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad “con arreglo al deber de interpretación pro homine”<sup>92</sup>.

Al superponer los mencionados requisitos para la inclusión en el RUV, la UARIV omite también que debe aplicar tres criterios específicos al momento de examinar una solicitud de inclusión en dicho registro: (i) los jurídicos, es decir la norma aplicable; (ii) los técnicos, referentes a la indagación en bases de datos en las que repose información que ayude a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron los hechos victimizantes; y (iii) los de contexto, relativos al “recaudo de información y análisis sobre dinámicas, modos de operación y acontecimientos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específico”<sup>93</sup>.

Además de estos, la UARIV deberá aplicar los principios de “dignidad, buena fe, confianza legítima, pro homine, geo-referenciación o prueba de contexto, in dubio pro víctima, credibilidad del testimonio coherente de la víctima y prevalencia del derecho sustancial”, así como hacer “una lectura a la luz del conflicto armado y la diversidad étnica y cultural”<sup>94</sup> a la hora de tomar una decisión. De esta manera, es notorio que la falta de inclusión en el RUV de personas que cumplen con los requisitos necesarios para ello es violatoria de su derecho fundamental a ser reconocidas como víctimas y lo que esto implica: acceso a medidas de atención, asistencia, protección y reparación integral. También vulnera derechos como: el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación y la vivienda<sup>95</sup>.

En consecuencia, la negativa en la toma de declaraciones por parte del Ministerio Público, y de inscripción en el RUV por parte de la UARIV, bajo motivaciones inconstitucionales e interpretaciones inadecuadas de las normas, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la población en contexto de movilidad humana forzada, principalmente proveniente de Venezuela<sup>96</sup>, que sufre doble afectación.

<sup>92</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-599 del 11 de diciembre de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2019/SU599-19.htm>

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-478 del 24 de julio de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-478-17.htm>

<sup>96</sup> Algunas organizaciones de la Red-LEM tuvieron conocimiento de casos en los que se reconoció la condición de víctimas a personas extranjeras provenientes de Ecuador y a las que no se les exigieron este cúmulo de requisitos.



## Conclusiones

- El Estado colombiano debe garantizar, promover y proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio, sin excepción. En caso de aplicar una medida diferenciada hacia las personas en situación de movilidad humana forzada internacional, esta debe ser objetiva, proporcional y no lesiva de sus derechos.
- La falta de recopilación de datos cuantitativos relacionados con la doble afectación por parte del Estado colombiano limita el diagnóstico de la situación, el análisis de las afectaciones y de sus efectos, y el diseño e implementación de políticas públicas que respondan a la situación con el respectivo enfoque diferencial. Adicionalmente, implica una invisibilización de quienes sufren la doble afectación y se constituyen condiciones propicias para que se profundicen procesos de marginación.
- El recrudecimiento del conflicto armado interno ha profundizado la situación de vulnerabilidad de las personas en el contexto de la movilidad humana forzada internacional; dinámica que afecta de manera particular, pero no exclusiva, a aquellas provenientes de Venezuela. Dicho recrudecimiento genera en las comunidades ambientes hostiles, situación que debe ser tenida en cuenta en los territorios en donde se vive de manera más pronunciada el conflicto armado interno y el fenómeno de la movilidad humana forzada internacional.
- La doble afectación es una situación ampliamente conocida por las autoridades colombianas, quienes a través de dos CONPES sobre migración venezolana incorporaron líneas de acción para atender las necesidades de las personas refugiadas, migrantes y retornadas víctimas del conflicto armado interno. Sin embargo, a la fecha se siguen identificando actuaciones y omisiones de la institucionalidad, basadas en medidas discriminatorias, que desconocen los derechos de esta población a la verdad, justicia y reparación integral, y agravan su situación de vulnerabilidad.
- Las personas que sufren una doble afectación deben recibir un trato diferenciado que atienda también a las particularidades que les confiere su origen nacional, motivación de abandonar el país de origen o residencia habitual, cosmovisión, pertenencia étnica, género, edad, diversidad sexual, situación de discapacidad, entre otras.

## Recomendaciones al Estado colombiano:

- Formar a los y las funcionarias en la comprensión de la doble afectación y de los derechos que tienen todas las víctimas del conflicto armado interno, con independencia de su nacionalidad, estatus migratorio y ánimo de permanencia.
- Capacitar a la institucionalidad para que se brinde una atención integral, con un enfoque diferencial y de derechos, a las personas en situación de movilidad humana forzada internacional que hayan sido víctimas del conflicto armado interno.
- Asegurar y promover el acceso a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de todas las víctimas del conflicto armado interno que se encuentran en el contexto de la movilidad humana forzada internacional.
- Expedir actos administrativos y adoptar prácticas institucionales por medio de las cuales se establezcan criterios claros –conforme a lo estipulado en el ordenamiento jurídico– para el reconocimiento jurídico formal de la condición de víctima del conflicto armado interno de personas en situación de movilidad humana forzada internacional. Debe proscribir la negativa de dicho reconocimiento teniendo como criterio, por ejemplo, el estatus migratorio irregular de la persona.
- Involucrar dentro de la política pública de migración forzada y de conflicto armado el fenómeno de doble afectación, bajo un enfoque que permita promover la hospitalidad y facilitar la reconciliación.
- Mejorar y hacer las debidas adaptaciones en los sistemas estatales de recolección de información de las víctimas del conflicto armado interno. Lo anterior con el objetivo de: (i) identificar sus características particulares y, así, la necesidad de brindar protección diferencial; (ii) superar las barreras de acceso a derechos relacionadas con la falta de inclusión en estos sistemas de los distintos tipos de documentos de identificación que tienen las personas en situación de movilidad humana forzada internacional; (iii) recopilar información más precisa sobre la realidad del conflicto armado colombiano.



**RED-LEM**  
RED DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN MIGRACIÓN

## **Sobre la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM)**

La Red de Litigio Estratégico en Migración surgió en el segundo semestre del año 2021 como una iniciativa de diversos actores humanitarios, universidades, organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional que brindan servicios legales de asesoría, acompañamiento a casos legales, representación judicial y/o que realizan actividades de incidencia y litigio estratégico respecto de población refugiada, migrante y retornada en situación de vulnerabilidad extrema y con necesidades especiales de protección en el territorio colombiano.

Los objetivos de la Red-LEM son: unir y articular esfuerzos para formular y construir acciones legales colectivas y de litigio estratégico con enfoque diferencial y de interseccionalidad; incidir en las políticas públicas y normatividad de relevancia; gestionar y ejercer la representación jurídica e integral de casos individuales y colectivos a través de los mecanismos de justicia; y compartir buenas prácticas para la ampliación, garantía y defensa de los derechos humanos de la población refugiada, migrante y retornada en Colombia.

Actualmente la Red-LEM se encuentra conformada por las siguientes organizaciones del orden nacional y territorial: American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI); Caribe Afirmativo; Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB); Clínica Jurídica para Migrantes (CJM) y Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de los Andes; Colombia Diversa; Consejo Dánés para Refugiados (DRC); Consejo Noruego para Refugiados (NRC); Corporación Colectiva Justicia Mujer; Dejusticia; Grupo de Acciones Públicas Icesi de la Universidad Icesi; Instituto Internacional sobre Raza e Igualdad y Derechos Humanos; Servicio Jesuita para Refugiados de Colombia (JRS/COL); Federación Nacional de Personerías de Colombia (Fenalper); Red del Nodo Centro Bogotá, Boyacá y Meta del Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional de la Corporación Opción Legal; Refugiados Unidos.

Desde la Red-LEM, todas las personas estamos comprometidas con la defensa, protección y garantía de los derechos humanos de la población refugiada, migrante, retornada y de las comunidades de acogida en el territorio.

**Personas en movilidad humana forzada internacional  
y víctimas del conflicto armado interno: un análisis  
sobre la doble afectación en el contexto colombiano.**

