

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General

Senado de la República

La Ciudad

Ref.: Radicación de Proyecto de Ley Ordinaria *“Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos”*.

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5° de 1992, presento ante el Senado de la República Proyecto de Ley Ordinaria de la referencia. Solicito al señor Secretario se sirva dar el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5° de 1992.

Con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente:


JAEL QUIROGA CARRILLO
SENADORA DE LA REPÚBLICA
Pacto Histórico - UP



@jahelup

PROYECTO DE LEY N° 264 2025

“Por medio del cual se declara y reconoce el exilio como una grave violación de los derechos humanos”

El Congreso de la República

DECRETA

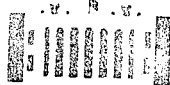
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer el exilio como una grave violación a los derechos humanos, el propósito de proveer un tratamiento justo, igualitario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, para las personas que han sido víctimas de exilio.

Artículo 2. Definición de Exilio. El exilio es una forma de victimización coercitiva, prolongada y transnacional que consiste en el desplazamiento forzado más allá de las fronteras nacionales de una persona o grupo de personas, quienes se ven obligadas a abandonar el país como consecuencia de amenazas o agresiones por razones asociadas al conflicto armado y/o la violencia política con el objetivo de silenciar, castigar o eliminar su presencia y participación en la vida pública, social o política del país. El exilio implica la ruptura violenta del proyecto de vida, la desintegración del tejido social y familiar, y la condición de "extranjería" impuesta y puede generar daños físicos, psicológicos, sociales y culturales mientras persista la imposibilidad de un retorno en condiciones seguras y seguras.

Artículo 3. Derechos de las personas víctimas de exilio. Las personas víctimas de exilio tienen derecho a:

- a. Ser reconocidas como víctimas de una grave violación a los derechos humanos.
- b. Recibir un trato digno e igualitario, garantizando la aplicación de enfoques diferenciales.
- c. Ser incluidas en programas de atención dispuestos para personas víctimas del conflicto armado, el desplazamiento forzado y la violencia política.
- d. Recibir atención por parte del Estado Colombiano relacionada con sus derechos como población migrante forzada y su derecho al retorno.

Parágrafo: En un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores en articulación con la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas y el Ministerio del Interior desarrollarán una ruta de atención específica dirigida a la atención y el restablecimiento de derechos de la población colombiana



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo _____
No. 264 Con su correspondiente
Exposición de Motivos suscrita por _____

H. Sr. Joel Quiroga Carrillo

~~SECRETARIO GENERAL~~

víctima del exilio. El diseño de esta política deberá garantizar la participación de la población a la cual está dirigida.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la Ley

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo visibilizar la relevancia, importancia e impacto del exilio que han sufrido muchos colombianos con ocasión del conflicto armado y la violencia política buscando que el exilio sea declarado y reconocido como una grave violación de derechos humanos.

2. Justificación

El exilio constituye una de las manifestaciones más severas de violación a los derechos humanos, ya que implica la ruptura de los lazos sociales, económicos y culturales de las personas afectadas, así como la vulneración sistemática de derechos humanos, entre estos, la libertad de circulación, el derecho a la residencia y la protección integral de la dignidad humana. En el contexto colombiano, el conflicto armado interno y las dinámicas de violencia han generado desplazamientos masivos internos y transfronterizos, así como migraciones internacionales que deben ser abordados desde una perspectiva de derechos humanos y de justicia restaurativa.

En ese orden de ideas, Colombia es signataria de diversos instrumentos internacionales que reconocen la obligación de los Estados de proteger a las víctimas de desplazamiento forzado y exilio, de los cuales se destacan:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968)
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972).

Dichos instrumentos establecen que la protección de las víctimas de desplazamiento forzado y exilio no solo requiere medidas de asistencia inmediata, sino también acciones de reparación y garantías de no repetición.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el exilio forzado, en contextos de violencia y persecución, constituye una violación manifiesta de derechos humanos, que afecta tanto a las personas directamente involucradas como a sus comunidades de origen¹.

En este contexto, el exilio forzado, entendido como la salida obligatoria de personas de su país debido a persecuciones políticas, violencia generalizada o violaciones sistemáticas de derechos humanos, debe ser reconocido como una grave violación, en sintonía con los estándares internacionales. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el desplazamiento forzado interno es un "*problema de humanidad*" y un "*estado de cosas inconstitucional*", debido a la magnitud de las violaciones de derechos que implica². Este reconocimiento puede extenderse al desplazamiento transfronterizo y a la migración forzada internacional dado que las causas subyacentes son similares.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha resaltado la importancia de abordar las causas estructurales del exilio, incluyendo la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas³. Esto es especialmente relevante en el caso colombiano, donde el conflicto armado y la violencia política han generado patrones sistemáticos de persecución y violencia que han forzado a miles de personas a buscar refugio fuera del país.

Es de mencionar que el exilio no solo afecta a las personas directamente involucradas, sino que también tiene un impacto significativo en la sociedad en su conjunto. Así, las personas exiliadas enfrentan múltiples barreras: la pérdida de sus medios de vida, la ruptura de sus redes de apoyo y la exposición a nuevas formas de vulnerabilidad en los países de acogida. Asimismo, el exilio masivo puede debilitar las instituciones democráticas y erosionar la cohesión social, al privar a las comunidades de voces críticas y liderazgos fundamentales⁴.

En desarrollo de lo anterior conviene destacar que son constantes los relatos que las víctimas de este flagelo han rendido ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en tal sentido:

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-500 de 2018. M.P. Diana Fajardo

² Corte Constitucional. Sentencia T-054 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2025. Exilio de periodistas y libertad de expresión. Relatoría Especial para la libertad de expresión.

⁴ Ibidem

“En la voz y experiencia de las personas exiliadas, el exilio es un destierro, la vida sacada de su cauce natural y una pequeña muerte en medio de tantas ajenidades”⁵

Esta percepción de parte de las personas exiliadas se fundamenta en: (I) la invisibilización absoluta a la cual han sido sometidas las víctimas del fenómeno del exilio una vez cruzan las fronteras del país; (II) la falta total de amparo al que la legislación actual colombiana somete a las víctimas de exilio; (III) el trato desigual que la legislación les da en comparación con otras personas exiliadas, quienes han tenido que dejar el país por causa de hechos victimizantes sí reconocidos en la legislación, como el secuestro, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual⁶, reclutamiento de niños, o la violencia política; (IV) al desinterés o falta de voluntad de sus connacionales para comprender las verdaderas dimensiones de su tragedia.

En igual sentido, la literatura especializada en la materia señala:

“(…) la persistente práctica del exilio como mecanismo de regulación política tanto en sistemas autoritarios como democráticos indica la incapacidad de algunos de estos sistemas de acatar y cumplir con un modelo de participación plural e inclusivo”⁷

Atendiendo a la problemática descrita, este proyecto de ley busca que se reconozca el exilio como una grave violación a los derechos humanos, lo cual constituye un paso fundamental para garantizar la justicia y la reparación a las víctimas, así como para prevenir futuras violaciones. De esta manera, la iniciativa legislativa contribuye a consolidar el compromiso de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos y avanzar hacia una sociedad garante y respetuosa de la dignidad humana.

3. Conceptualización

Teniendo en cuenta la falta de consenso sobre la delimitación teórica del conjunto de tipos de migración forzada -acepción más amplia posible- por

⁵ Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Comisión de la Verdad. Página 12.

⁶ Ver la Sentencia T-832 de 2014, emitida por la Honorable Corte Constitucional de Colombia, mediante la cual amparó los Derechos Fundamentales a la igualdad y a la dignidad humana a un ciudadano que, habiendo sufrido amenazas contra su vida por causa de su orientación sexual en el marco del conflicto armado, tuvo que exiliarse en un país vecino, razón por la cual le había sido negada su inscripción al RUV.

⁷ Sznajder Mario & Roniger Luis (2013) Edición en español *La política del destierro y el exilio en América Latina* (Pág 385).

razones de graves perturbaciones de índole político, económico o social⁸ que existen actualmente, para fines metodológicos, en esta exposición de motivos se usarán los términos exilio y desplazamiento forzado transfronterizo como sinónimos, a pesar de que no lo sean en sentido estricto.

En uno de los informes rendidos al país por el Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH, se hace referencia a algunas causas de la indefinición conceptual a nivel nacional:

“Para el caso colombiano, la tarea de definir la figura del exilio es, quizás, más compleja debido a que su historia contemporánea es reflejo del enfrentamiento bipartidista, el paso de la dictadura, la génesis de las guerrillas más viejas del mundo, la expansión del paramilitarismo y la evolución del conflicto armado. Para nombrar el fenómeno, se han empleado variadas expresiones y conceptos en Colombia y en el exterior. Así, con términos que muchas veces hacen referencia a experiencias similares, se ha utilizado figuras y conceptos como “diáspora”, “refugio”, “asilo”, “expatriación”, “destierro”, “migración” o “víctimas en el exterior”, entre otras.”⁹

Esta dificultad en cuanto a una conceptualización precisa del concepto de exilio ha influido en que actualmente miles de personas que se encuentran obligadas a permanecer en el exterior del país, por causa o con ocasión del conflicto armado interno¹⁰, sientan que el Estado colombiano las ha sometido a una pena de destierro¹¹, a pesar de que en la Constitución Política de Colombia¹² y en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, esta antigua condena se encuentra prohibida de manera expresa¹³.

⁸ En torno al concepto de exilio existe una extensa historia de debates teóricos y metodológicos, comenzando por su propia definición. En términos generales, no se puede hablar de un consenso sobre a que se le llama exilio y en qué se diferencia de otros términos como el destierro, la expatriación, el asilo, la emigración política y el refugio. Véase Sznadger y Roniger. Yankelevich, Pablo (2014), “Desterrar el destierro”. Reseña de: Mario Sznadger y Luis Roniger, La política del destierro y el exilio en América Latina, Sociohistórica, 34, México, FCE. Disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6485/pr.6485.pdf

⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Exilio colombiano. Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras, Bogotá, CNMH.

¹⁰ El exilio es la separación de una persona de la tierra donde vive. En este sentido, todos los refugiados y desplazados viven en el exilio hasta regresar a sus hogares. Fuente: <https://eacnur.org/es/exilio-y-destierro>

¹¹ A diferencia del exilio, el destierro se refiere a la pena de expulsar a alguien de un lugar o territorio. Generalmente es el Estado el que decide expulsar, o desterrar, a esa persona por haber cometido un delito. Puede ser de forma temporal o para siempre. Ibidem.

¹² “Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.” Constitución Política de Colombia, artículo 34.

¹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Otro aspecto relevante que debe tenerse en consideración respecto a la definición de exilio es lo retomado por la Comisión de la Verdad de los avances que en su investigación ha hecho el Centro Nacional de Memoria Histórica, de los que se destaca:

“Para la Comisión de la Verdad¹⁴, las víctimas afectadas por el exilio son aquellas que, independientemente de su estatus, han tenido que cruzar las fronteras como consecuencia de la persecución, el impacto de la violencia, la desprotección y el miedo. Ya lo reconoció el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH): «Las personas colombianas exiliadas no son migrantes que voluntariamente decidieron instalarse en otro país, todo lo contrario, se vieron obligadas a huir para proteger sus vidas y las de sus familias, grupos o comunidades»¹⁵ y, por lo tanto, son personas refugiadas¹⁶.”

4. Alcance del Proyecto de Ley

Catalogar una conducta como una grave violación a los derechos humanos implica reconocer que dicha acción trasciende una violación común y adquiere características específicas que la hacen excepcionalmente grave. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, estas violaciones tienen elementos característicos que determinan su gravedad y consecuencias legales.

Dentro de los elementos para catalogar un crimen como una grave violación de Derechos Humanos, se destaca que debe tenerse en cuenta su sistematicidad o generalidad, lo que refleja un patrón organizado o repetitivo de acciones violatorias; también debe contener intención de destruir un grupo total o parcial por motivos étnicos, religiosos, políticos, entre otros y finalmente que exista un nexo con el conflicto armado ya sean internacionales o internos, como los crímenes de guerra¹⁷

¹⁴ Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. Una dimensión nunca considerada. p35.

¹⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica, Exilio colombiano, 20.

¹⁶ “De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”. «Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados», párr. 28.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-345 de 2025 y C-017 de 2018; Autos A323 y A777 de 2022 y A2599 de 2023.

La Corte Constitucional también ha señalado que las graves violaciones a los derechos humanos pueden identificarse por las siguientes características, aunque no necesariamente todas deben concurrir¹⁸:

- **Naturaleza del derecho afectado:** Los derechos vulnerados suelen ser fundamentales, como el derecho a la vida, la integridad física, o la libertad.
- **Magnitud y sistematicidad de la lesividad:** La violación ocasiona un daño significativo y sistemático, afectando a múltiples personas o grupos
- **Grado de vulnerabilidad de la víctima:** Las víctimas suelen encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad, como niños, mujeres o poblaciones desplazadas.
- **Impacto social del menoscabo:** Estas violaciones generan un impacto social amplio, afectando comunidades enteras y la estructura social.
- **Protección internacional:** Los derechos vulnerados están protegidos por instrumentos internacionales, lo que refuerza la obligación del Estado de investigar y sancionar.
- **Responsabilidad estatal.** En virtud de los obligaciones constitucionales e internacionales, el Estado tiene el deber de investigar, juzgar y sancionar a sus responsables.

Así las cosas, el exilio cumple con las características desarrolladas por la Corte Constitucional para considerarlo como una grave violación a los derechos humanos, pues ha sido un tipo de victimización que se ha presentado de manera sistemática. Según estimaciones del CNMH entre 2000 y 2012 cerca de 400.000 colombianos cruzaron fronteras por el conflicto armado. Por su parte, ACNUR señaló que en 2007 se estimaban 552.000 colombianos en situación similar a refugiados y en 2016 la cifra era de 311.000 personas. Adicionalmente, el exilio ha tenido como móvil la destrucción de las personas que han quedado inmersas en los escenarios de conflicto con ocasión a la guerra y de la violencia política que durante décadas ha azotado nuestro país.

Por otro lado, el exilio -como una de las formas en que se manifestó la violencia en nuestro país- fue documentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica en su informe “Exilio colombiano: huellas del conflicto armado más allá de las fronteras”, destacando que:

- i) grupos étnicos como indígenas, afrodescendientes, población campesina aparecen frecuentemente como los más afectados. Aquellos que ya

¹⁸ Ibidem

- habían sido desplazados internamente muchas veces también tuvieron que exiliarse;
- ii) Los exiliados enfrentan inseguridad, discriminación, falta de protección internacional adecuada, condiciones precarias en tránsito o al llegar al país de acogida, lo que genera escenarios de revictimización;
 - iii) Muchas personas exiliadas no están registradas oficialmente como víctimas del conflicto o como refugiados, lo que limita acceso a derechos, reparación y reconocimiento, lo que refleja invisibilidad ante la institucionalidad;
 - iv) Pérdida de redes sociales, separación familiar, interrupción de educación, salud, empleo. Testimonios del informe hablan de dificultad para integrarse en países de acogida, barreras de idioma, desconocimiento legal, etc;
 - v) Aunque el informe da estimaciones y algunos rangos, muchas cifras no están consolidadas con registros oficiales en los países de destino, lo que hace que el análisis de la situación se dificulte ante falta de datos centralizados y concretos;
 - vi) Necesidad de políticas específicas para exiliados: reparación, memoria, reconciliación, derechos humanos, inclusión social, protección jurídica y psicológica. El informe propone visibilizar el exilio como una forma de violencia reconocida institucionalmente.

En síntesis, se evidencia que el exilio implica una grave violación a los derechos de quienes la han padecido y que ha sido una de las conductas con menor visibilización al momento de hablar de las consecuencias que ha dejado el conflicto armado y la violencia política en nuestro país, lo que ha dificultado el reconocimiento como víctimas de quienes han sido exiliados. Por lo anterior se denota la importancia de la iniciativa legislativa que aquí se propone.

5. Beneficios esperados

Catalogar el exilio como una grave violación a los derechos humanos permitirá mejorar el acceso y la garantía de los derechos de las personas exiliadas y cualificar su atención por parte del Estado Colombiano. Así, se producirán los siguientes beneficios:

- Refuerzo del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de la victimización por exilio, siguiendo estándares internacionales y nacionales.

- Imprescriptibilidad de los delitos asociados al exilio, lo que permite su investigación y sanción en cualquier tiempo como delito de lesa humanidad.
- Refuerzo del deber del Estado para garantizar mecanismos de reparación integral para las víctimas y adoptar medidas para prevenir futuras violaciones, es decir dar garantías de reparación y no repetición.

6. Marco normativo

6.1. Orden jurídico interno

La Constitución Política en su artículo 34 establece: “*se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. (...)*”. El exilio, es una pena de destierro, prohibida constitucionalmente y en los instrumentos internacionales. Sin embargo, en la práctica se ha aplicado, por esto, el exilio a causa del conflicto constituye una grave violación a los derechos humanos¹⁹.

La Ley 1565 de 2012 tiene como objetivo crear incentivos aduaneros, tributarios y financieros para el retorno de colombianos y brindar acompañamiento integral a quienes deseen regresar al país. Además, establece el Registro Único de Retorno para recopilar información de los nacionales que residen en el extranjero y desean retornar voluntariamente. La Ley 2136 de 2021 modifica algunos aspectos de la Ley 1565 de 2012, incluyendo los requisitos para acogerse a los beneficios del retorno, como acreditar una permanencia mínima de tres años en el extranjero y realizar la inscripción en el Registro Único de Retorno.

6.2. Orden jurídico internacional

El derecho a buscar y recibir asilo está consagrado como un derecho humano en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22.7) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVII). Este derecho permite a las personas buscar protección internacional en caso de persecución por motivos políticos o delitos conexos con los políticos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales

¹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

El sistema interamericano ha desarrollado varias convenciones sobre asilo, entre las que destacan:

- **Declaración de Cartagena sobre los refugiados** “ (...) *la persistente práctica del exilio como mecanismo de regulación política tanto en sistemas autoritarios como democráticos indica la incapacidad de algunos de estos sistemas de acatar y cumplir con un modelo de participación plural e inclusivo*”²⁰
- **Convención sobre Asilo Territorial (OEA)**: Establece que ningún Estado está obligado a entregar o expulsar a personas perseguidas por motivos políticos. Además, protege a quienes ingresan al territorio de otro Estado debido a persecución política.
- **Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933)**: Regula el asilo político como una institución humanitaria, señalando que no está sujeto a reciprocidad y que todos los hombres pueden estar bajo su protección, independientemente de su nacionalidad.
- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948** fue el primer instrumento en incluir el derecho a buscar y recibir asilo, estableciendo que este derecho debe ser ejercido conforme a la legislación de cada país y los convenios
- **La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951** y su **Protocolo de 1967** constituyen instrumentos esenciales para garantizar la protección internacional de refugiados. Estos documentos establecen el principio de no devolución (non-refoulement), que prohíbe devolver a las personas a territorios donde su vida o libertad estén en peligro. Este principio ha sido reconocido como una norma consuetudinaria de derecho internacional vinculante para todos los Estados, incluso aquellos que no son parte de la Convención.
- El sistema interamericano amplía la protección internacional más allá del derecho de refugiados, incluyendo a personas cuya vida o libertad estén amenazadas por motivos políticos, religiosos, raciales o de opinión. Este enfoque complementario refuerza la protección internacional y garantiza el respeto al principio de no devolución

²⁰Sznajder Mario & Roniger Luis (2013) Edición en español *La política del destierro y el exilio en América Latina* (Pág 385).

- El derecho internacional ofrece una amplia protección a las personas en situación de exilio a través de instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Estas normas garantizan el derecho a buscar y recibir asilo, prohíben la devolución a países donde exista riesgo para la vida o libertad y establecen mecanismos de protección tanto territorial como diplomática.

6.3. Jurisprudencia

La jurisprudencia nacional e internacional sobre el exilio aborda diversos aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos, el derecho al asilo y las circunstancias que obligan a las personas a abandonar sus países de origen. De estos análisis se destacan los siguientes:

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que el derecho a "buscar y recibir asilo" es un derecho humano individual que incluye el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y las leyes nacionales, así como el asilo territorial conforme a las convenciones interamericanas. Este derecho opera en casos de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, y su protección debe ser garantizada por los Estados en virtud de los principios de no devolución y protección internacional²¹
- La Corte IDH y la CIDH han desarrollado estándares que incluyen la garantía de derechos fundamentales como la educación, el acceso al mercado laboral y la salud para personas en situación de exilio. Estos derechos están respaldados por instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967²².
- La Corte Constitucional de Colombia ha abordado el fenómeno del exilio en el contexto del conflicto armado interno. En la sentencia SU241-2024, se reconoce la realidad humanitaria del exilio de millones de colombianos, destacando la necesidad de aplicar un enfoque diferenciado que considere las vulnerabilidades específicas de hombres y mujeres en el exilio. Las mujeres enfrentan prejuicios relacionados con el comercio sexual y

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC25 del 30 de mayo de 2018.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2025. Exilio de periodistas y libertad de expresión: Relatoría Especial para la libertad de expresión.

xenofobia, mientras que los hombres pueden ser estigmatizados por vínculos con el narcotráfico²³.

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el exilio no debe ser visto únicamente como una búsqueda de mejores condiciones laborales, sino como una consecuencia de amenazas y violencia que obligan a las personas a abandonar el país²⁴.

- La Corte Constitucional en sentencia C-494 de 2016 señaló que las víctimas colombianas en el extranjero, especialmente aquellas desplazadas por el conflicto armado interno tienen derecho a la atención integral y al retorno a sus hogares. Esto se encuentra regulado en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y la Ley 1565 de 2012.
- En la sentencia T-215 de 2002 la Corte Constitucional estableció lineamientos para garantizar los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente, destacando la necesidad de sensibilización social, cooperación internacional y atención prioritaria por parte del Estado. Aunque esta sentencia se centra en el desplazamiento interno, sus principios pueden ser aplicados al contexto del exilio internacional. Así mismo la sentencia T-134 de 2023 la Corte Constitucional reconoció que las víctimas de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional, por lo que al ser el exilio una forma de desplazamiento forzado resulta aplicable la misma premisa a quienes lo han padecido.
- Finalmente, vale la pena resaltar la sentencia SU-241 de 2024 que indicó:

“4.8.11. El magistrado Alberto Montaña Plata salvó su voto en ese proceso, porque a su juicio la Subsección no tuvo en cuenta que (i) el desplazamiento y el exilio son tipos de migración forzada que constituyen un crimen atroz que conducen a inaplicar el término de caducidad para el ejercicio de la acción de reparación directa e (ii) invisibilizó el daño específico que padecen los exiliados del conflicto armado colombiano.

4.8.12. Sobre este último aspecto, enfatizó que los demandantes bajo el convencimiento de que estaba en peligro su seguridad y de que esa condición no cambiaría huyeron “a costa de la pérdida del control de la propia vida^[110], la renuncia impuesta y abrupta a sus planes personales y familiares, la separación de su tierra, de sus posesiones y de sus seres

²³ Corte Constitucional. Sentencia SU-241 de 2024.

²⁴ Ibidem.

queridos, la pérdida de sus marcos de referencia, pertenencia y amparo^[111], y las demás pérdidas irre recuperables de toda migración forzada”. Resaltó entre las pérdidas de los exiliados en situaciones similares la lesión a bienes relevantes como el arraigo, la pertenencia, la identidad y la unidad familiar.

5.10.25. En concreto, frente a la fiscal Beatriz²⁵ la valoración descontextualizada, aislada y discriminatoria de las pruebas conllevó la resolución del caso de manera neutral sin tomar en consideración la aplicación de un enfoque de género a una mujer, madre, proveedora económica, quien debió enfrentar la barrera del idioma para comunicarse, víctima de una grave violación a los derechos humanos como el desplazamiento forzado y el exilio.”

- Así mismo debe destacarse que la sentencia T 345 de 2025 señaló que:

“138. Adicionalmente, la Corte recuerda que en la Sentencia C-017 de 2018, se precisó que las conductas que constituyen graves violaciones a los derechos humanos no se encuentran en un “catálogo cerrado, sino que se halla en construcción, a partir de la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales sobre la materia y los documentos de órganos oficiales de derechos humanos”. En este sentido, en el Auto 1163 de 2021, se estableció que:

“[e]ntre algunas de las características que permiten establecer la existencia de graves violaciones a los derechos humanos se han considerado, aunque no de manera exclusiva o necesariamente concurrente: : (a) la naturaleza del derecho afectado; (b) la magnitud y sistematicidad de la lesividad ocasionada por la violación; (c) el grado de vulnerabilidad de la víctima; (d) el impacto social del menoscabo; (e) si los Derechos Humanos conculcados se encuentran internacionalmente protegidos y constituyen delitos conforme al derecho internacional; y (f) si el menoscabo implica el deber para el Estado de investigar, juzgar y sancionar a sus responsables”.

²⁵ Transcripción literal Sentencia SU- 241 de 2024.

7. Impacto fiscal

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera: (...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

8. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil[...].”

En virtud del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley no reúne las condiciones anteriormente citadas de los literales a, b y c, de las circunstancias en las cuales es existente un conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente Proyecto de Ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

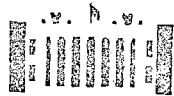
Por las razones expuestas, atentamente solicito que se dé el trámite correspondiente a la presente iniciativa legislativa.

De la honorable congresista,

Jahel Quiroga
JANEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico – UP



@jahelup



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de Septiembre del año 2025

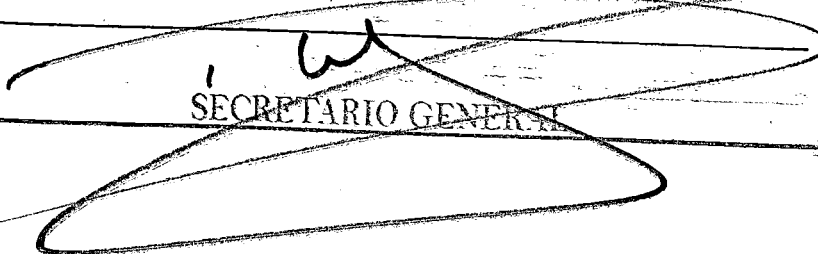
Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley X Acto legislativo _____

No. 264 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

H. Tael Quinoga Carrillo.


SECRETARIO GENERAL