



**Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004**

**Aportes de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia a la consulta sobre prioridades temáticas de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos**

En el presente documento se abordan algunos de los interrogantes planteados por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Puntualmente, en relación con: (i) el desplazamiento interno debido a la violencia generalizada; (ii) la participación de las personas desplazadas en las medidas que les afectan; (iii) el impacto del conflicto y el desplazamiento sobre sujetos de especial protección constitucional; y, (iv) la (re)integración de los desplazados internos. Para ello, se presentará una síntesis acerca del proceso de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado declarado en Colombia.

En Colombia, en 1997, se adoptó una Ley para atender a las personas en situación de desplazamiento forzado ([Ley 387](#)) que cumplía con los estándares más altos del Derecho Internacional. Sin embargo, entre 2001 y 2005, el país registró más de 3,5 millones de nuevos desplazados internos. En este contexto, muchos desplazados recurrieron a la acción de tutela, el cual es un mecanismo judicial de origen constitucional para proteger los derechos fundamentales.

En la [sentencia T-025 de 2004](#), la Corte Constitucional analizó 108 acciones de tutela y la situación de 1105 familias en situación de desplazamiento. A partir de estos casos, concluyó que los derechos de estas familias, y de la población desplazada en general, eran masivamente vulnerados como consecuencia de fallas estructurales en la respuesta institucional. En consecuencia, declaró que esta situación era un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI), motivo por el cual ordenó al Gobierno Nacional adoptar medidas para corregir dichas falencias.

Debido a la complejidad de la problemática, en 2009 se creó la Sala Especial de Seguimiento, como un órgano especializado de la Corte Constitucional. Esta Sala, puntualmente, se encarga de promover la solución progresiva de las fallas en la política pública. Para ello, diseñó una metodología basada en el diálogo entre las autoridades gubernamentales, la población desplazada, los organismos de control del Estado y la sociedad civil, en el marco del cual se abordan las principales problemáticas que inciden en la garantía de los derechos y los remedios para afrontarlas.

**Desplazamiento interno debido a la violencia generalizada**

La Ley 387 de 1997 define como persona desplazada a quien se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o

actividades económicas habituales, debido a la ocurrencia de conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Sobre el particular, la Corte sostuvo que: “desde el punto de vista jurídico, el concepto de desplazado es una noción que describe una situación fáctica cambiante (...) que debe ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales” ([sentencia C-372 de 2009](#)).

Posteriormente, en 2011, Colombia adoptó la Ley 1448 junto con los Decretos Ley Étnicos [4633](#), [4634](#) y [4635](#) de 2011, conocidos en su conjunto como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” ([Ley 1448](#)) que adicionó, principalmente, medidas de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado causado exclusivamente por el conflicto armado. Al estudiar la norma, la Corte Constitucional definió que la existencia de la Ley 1448 de 2011 no impide la vigencia continuada de las normas preexistentes sobre algunas materias como, por ejemplo, la definición de desplazamiento interno de la Ley 387 de 1997 ([sentencia C-280 de 2013](#)).

La Corte Constitucional ha interpretado que en Colombia existe un marco normativo y un desarrollo jurisprudencial que permite reconocer la existencia de población desplazada por (i) la violencia generalizada; (ii) por razones que no son lo suficientemente cercanas al conflicto armado, las cuáles se encuentran bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997; y, (iii) por hechos en el marco del conflicto armado conforme con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 ([auto 119 de 2013](#)).

Sin embargo, la Corte identificó la falta de claridad sobre el derecho de acceso a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado de los grupos armados al margen de la ley cuya participación en el conflicto armado no es clara. Particularmente, debido a que dicha medida de reparación fue incorporada en la Ley 1448 de 2011 para víctimas en el marco del conflicto armado ([auto 373 de 2016](#)). Sobre el particular, la Corte ha indicado que no toda persona desplazada por este tipo de grupos armados tiene derecho a la indemnización administrativa, en la medida en la que se trata de un derecho al que sólo tienen acceso las víctimas en el marco del conflicto armado, y porque pueden acceder a otras vías de reparación, como la judicial ([sentencia C-781 de 2012](#)). En tal virtud, la Corte ha precisado los criterios de la cercanía y suficiencia del desplazamiento forzado ocasionado por grupo armados al margen de la ley con el conflicto armado, para efectos de determinar la procedencia de la indemnización<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios

## **Desplazados internos en negociaciones de paz o procesos de mediación y en la consolidación de la paz para lograr una paz sostenible**

La Corte Constitucional no se ha pronunciado de manera específica acerca de la participación de la población desplazada en procesos de negociación de paz. No obstante, esta Corporación precisó que los ciudadanos, y, particularmente, las víctimas del conflicto armado tienen derecho a participar en las decisiones que les afecta y a que se les garantice su participación en el ejercicio y control del poder político. Así lo ha reafirmado, por ejemplo, en decisiones donde analizó la constitucionalidad de normas que desarrollaron el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP (i.e. sentencias [C-730 de 2017](#) y [C-094 de 2018](#)).

Adicionalmente, en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación señaló que garantizar el derecho a la participación de los desplazados en todo el ciclo de la política pública (lo cual incluye su diseño, discusión, aprobación e implementación) otorga legitimidad a las medidas diseñadas.

En consecuencia, la Corte estableció como estándar jurídico la obligación de asegurar un nivel de participación de los desplazados comparable al resto de la población, lo cual les permite contrarrestar su mayor marginalización, vulnerabilidad y discriminación que anteriormente obstaculizaba su participación. Para estos efectos, se requiere: (i) *escenarios adecuados* para la participación; (ii) *condiciones apropiadas* para un verdadero ejercicio deliberativo; (iii) asegurar la *continuidad* de los procesos y la progresividad en su garantía; y, (iv) lograr que las intervenciones tengan *incidencia* en la satisfacción de los derechos (autos [219 de 2011](#) y [373 de 2016](#)).

Conforme con lo anterior, en 2016, la Sala Especial concluyó que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, especialmente con la conformación de “Mesas de Participación Efectiva” en todo el país, logró cumplir con el estándar y, en consecuencia, declaró superado del ECI en esta materia ([auto 373 de 2016](#)).

## **Impacto diferencial del desplazamiento forzado en mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y comunidades étnicas**

La Corte Constitucional ha identificado los impactos, las facetas y riesgos diferenciales que el desplazamiento forzado genera en mujeres<sup>2</sup>, niños, niñas y

---

definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados tales criterios de acuerdo con los futuros pronunciamientos de esta Corporación. Autoridades competidas: Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”. [Auto 119 de 2013](#)

<sup>2</sup> [Auto 092 de 2008](#), [098 de 2013](#), [009 de 2015](#) y [737 de 2017](#).

adolescentes<sup>3</sup>, comunidades étnicas<sup>4</sup> y personas con discapacidad<sup>5</sup>. Así, esta Corporación ha constatado que el conflicto armado en general y el desplazamiento forzado en particular tiene efectos desproporcionados frente algunos grupos poblacionales dentro de la población desplazada. Lo anterior, debido a: (i) factores y problemáticas estructurales que inciden en su desplazamiento (i.e. racismo, discriminación de género o desnutrición infantil); (ii) la presencia de ámbitos críticos que agudizan aquellos (i.e. discapacidad o el ciclo vital de las víctimas); (iii) los riesgos específicos que afrontan antes y durante el desplazamiento (i.e. desarraigo y destrucción cultural, o reclutamiento); y (iv) los obstáculos agravados en el acceso a diferentes componentes de la política pública (i.e. adaptabilidad del sistema educativo o inserción en el sistema económico).

Finalmente, esta Corporación ha advertido que la política dispuesta para la atención de las víctimas no ha respondido de manera adecuada y eficaz en la remoción de estos obstáculos ([auto 266 de 2017](#)). La Corte consideró que, por mandato de la Carta Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva “que amerita medidas específicas de resolución” a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. Es decir, adoptar un enfoque diferencial transversal a la política pública que permita avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia de acuerdo con las particularidades de cada grupo ([auto 373 de 2016](#)).

### **(Re)integración de los desplazados internos**

En esta sección se hablará acerca de (a) el umbral establecido en el auto 373 de 2016 para considerar que la respuesta institucional alcanzó un estado de cosas acorde con la Constitución en los componentes que inciden en la reintegración de la población desplazada; (b) la valoración de la Sala a la política en dichos componentes; (c) algunas consideraciones sobre cómo estos procesos deben abordarse en el caso de la población étnica; y, finalmente (d) se plantearán algunas inquietudes persistentes en el proceso.

a. La Corte Constitucional definió cómo se verifica la superación del ECI y cómo se mide la reintegración efectiva de las personas desplazadas. Para tal fin, determinó que se debe verificar que las personas desplazadas alcancen un umbral razonable de disfrute efectivo de sus derechos fundamentales. La evidencia judicial requerida es la medición del disfrute de los derechos a través de indicadores de goce efectivo de derechos (IGED).

La Corte enfrentó el reto de definir el porcentaje de la población desplazada que debería alcanzar el disfrute de sus derechos para que se pudiera considerar que

---

<sup>3</sup> [Autos 251 de 2008](#) y [765 de 2018](#).

<sup>4</sup> Indígenas: [Auto 004 de 2009](#), [382 de 2010](#), [174 de 2011](#), [051 de 2013](#), [266](#) y [620 de 2017](#). Afrodescendientes: [Auto 005 de 2009](#), [045](#), [299 de 2012](#), [073 de 2014](#), [266](#) y [620 de 2017](#) y [163 de 2020](#).

<sup>5</sup> [Autos 006 de 2009](#) y [173 de 2014](#).

se habría superado el ECI; particularmente en relación con los derechos que comparten con el resto de la población, como educación, salud, vivienda o trabajo. La Corte Constitucional determinó que dicho umbral no es el del pleno disfrute de esos derechos, sino que este se puede superar cuando los desplazados internos y la población general tengan el mismo grado de disfrute de sus derechos, es decir, cuando desaparecen las brechas existentes entre las dos poblaciones. Por lo tanto, para esta Corporación, la situación inconstitucional en cuanto a la protección de los desplazados internos radica en la disparidad entre el disfrute de los derechos por parte de los desplazados internos y el resto de la población ([auto 373 de 2016](#)).

b. En la última evaluación sobre el cumplimiento de la sentencia, la Corte Constitucional evidenció que varios componentes de la política pública – asociados al marco de reintegración de la población desplazada– presentan un nivel medio y bajo de cumplimiento. Por tanto, aquellos requieren importantes ajustes: (i) los retornos y reubicaciones, (ii) la generación de ingresos y (iii) la vivienda con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional ([auto 373 de 2016](#)).

De manera particular, la Corte Constitucional evidenció que, en relación con los retornos y las reubicaciones, persiste: (i) la falta u omisión reiterada de acompañamiento y atención integral a la población desplazada que ha solicitado apoyo para sus procesos de retorno o reubicación; (ii) la insuficiente coordinación inter-institucional que se registra para la estabilización socio-económica definitiva y para la superación de la situación de vulnerabilidad producto del desplazamiento; y (iii) la ausencia de mecanismos para mitigar la reconfiguración territorial causada por el desplazamiento forzado y que amenaza la sostenibilidad de los procesos de retornos y reubicaciones.

En materia de generación de ingresos de la población desplazada, la Corte reiteró que, persiste la ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado y (iii) la ausencia de un enfoque diferencial que sea sensible frente a las particulares necesidades y capacidades de la población desplazada por la violencia.

En relación con el derecho a la vivienda, si bien la Corte Constitucional valoró en nivel de cumplimiento medio la vivienda en contextos urbanos, su nivel es bajo en relación con la vivienda rural de la población desplazada. Para este componente el desafío implica superar: (i) la limitada o inexistente respuesta institucional dirigida a atender a la población desplazada en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular de predios ([sentencia SU-016 de 2021](#)); (ii) el insuficiente acceso a la vivienda rural de las familias desplazadas cuyos proyectos de vivienda fueron siniestrados, inconclusos o paralizados; (ii) la dilación en la consecución de las pólizas para el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda en predios restituidos, formalizados o adjudicados, y, en consecuencia, en la falta de sincronía con los procesos de retorno y reubicación rural que en estos predios se llevan a cabo; y (iii) la no identificación de las necesidades globales de la población desplazada en materia de acceso a la

vivienda rural, dado que la política privilegia la demanda urbana de vivienda de la población desplazada.

c. Por otra parte, los procesos de reintegración en relación con poblaciones étnicas implican una complejidad mayor. En sus decisiones, la Corte Constitucional precisó que, el restablecimiento de los derechos de la población étnica debe desarrollarse de manera preferencial en sus territorios colectivos o ancestrales. Lo anterior, debido a su especial relación con aquellos ([sentencia T-282 de 2011](#) y [auto 373 de 2016](#)).

Los procesos de retorno de las comunidades étnicas deben tener en especial consideración los impactos del desplazamiento sobre estos grupos ([auto 266 de 2017](#)). La Corte llamó la atención acerca de: (i) aquellos casos donde el desarraigo fue prolongado y se produjeron situaciones como la integración (aculturación) o asimilación forzada; y (ii) las afectaciones sobre los territorios étnicos por el desarrollo de proyectos económicos legales o ilegales. En torno a esto último, es necesario que las autoridades: (a) analicen el impacto de dichas afectaciones, especialmente debido a la precariedad en la titulación de territorios étnicos y los riesgos sobre la integridad cultural de las comunidades; y, (b) garanticen la participación de las comunidades sobre los proyectos económicos.

Por otra parte, cuando el retorno no es posible o se opta por la **reubicación** en ejercicio de la autonomía de las comunidades, la respuesta institucional debe asegurar las condiciones para que estos grupos puedan “desarrollar su diversidad cultural o sus procesos de reetnización en contextos urbanos” ([auto 373 de 2016](#)). Esto incluye atender y evitar los contextos de discriminación o el fenómeno de la desatención ([sentencia T-425 de 2014](#)). Además, en aquellos casos donde la opción de reubicar a la población “debe matizarse” por dificultades materiales en los procesos, para la población étnica se activa la garantía del consentimiento previo, libre e informado para buscar una solución de vivienda duradera ([auto 373 de 2016](#)).

d. Actualmente, la Corte se enfrenta a la necesidad de definir el alcance de la obligación del Estado de atender a la población desplazada. En el seguimiento de la sentencia, se ha abordado el mandato legal y constitucional de garantizar la superación de la situación de vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento en condiciones de retorno, reubicación o integración local, el cual constituiría el límite de la obligación estatal de brindar oferta social específica a los desplazados. Esto, sin perjuicio de otras obligaciones que subsistirían, por ejemplo, en materia de justicia y reparación. La superación de la situación de vulnerabilidad no implicaría la exclusión del Registro Único de Víctimas<sup>6</sup>, sin embargo, existe pero la necesidad de establecer un estándar

---

<sup>6</sup> El Registro Único de Víctimas es una herramienta administrativa oficial y legal que sirve para identificar a las víctimas y reconocer administrativamente una situación fáctica derivada del desplazamiento con la finalidad de disponer el acceso a la oferta institucional y adicionalmente, constituye una herramienta de contribución a la memoria histórica de los hechos de violencia y conflicto del país. Con corte al 31 de mayo de 2023, el Registro Único de Víctimas ha identificado e incluido a 9,514,863 personas de las cuáles 8.473.850 son población en situación de desplazamiento.

jurídico que establezca el marco temporal y sustancia de la obligación estatal de atender a las personas desplazadas en el marco de la vulnerabilidades generadas por el desplazamiento forzado. La definición del límite se torna importante en la discusión en relación con la conjugación del importante universo de víctimas por atender de cara a la obligaciones constitucionales e internacionales en relación con la garantía de los derechos de la población desplazada internamente, a las capacidades estatales del país, los desafíos que implica el fortalecimiento de la política pública y las brechas de vulnerabilidades existentes entre la población desplazada y el resto de la población.

**Natalia Ángel Cabo**

Magistrada

Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento

Corte Constitucional

Contribuyeron en la elaboración de estos aportes:

Leonardo Bello Pérez y Vladimir Martín Ramos, abogados de la Sala Especial de Seguimiento e Iris Marín Ortiz, magistrada auxiliar.