Sentencia T-070/21

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Caso en que se niega inscripción en el mismo, sin haber desvirtuado previa y adecuadamente los hechos alegados por la demandante

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ FRENTE A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Vulneración persiste en el tiempo al negar inclusión en el Registro Único de Víctimas

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Alcance del concepto contenido en la Ley 1448 de 2011

DELINCUENCIA COMUN-Concepto

APLICACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA DEL CONFLICTO ESTABLECIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Reglas jurisprudenciales

(i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define una condición fáctica, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho Estatuto Legal; (ii) La expresión “conflicto armado interno” debe entenderse a partir de una concepción amplia, en contraposición a una noción restrictiva que puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas; (iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido perpetrado por “delincuencia común”; (iv) Con todo, existen “zonas grises”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. Además, no es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos; (v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas; (vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en

la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante y (vii) Los hechos atribuidos a los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005, se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas jurisprudenciales para inscripción

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

La inscripción en ese sistema constituye un derecho fundamental de las víctimas. Ello, por cuanto la inclusión de una persona en el RUV implica, entre otros beneficios: (i) la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de Salud por el solo hecho de la inclusión en el RUV. Así mismo, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad, si es el caso; (ii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias; y (iii) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma.

A los jueces de tutela no les corresponde decidir de fondo sobre las peticiones presentadas a la administración, sino tan solo resolver sobre la vulneración del derecho de petición y ordenarle a la administración responder de forma oportuna la consulta que ante ella elevó el o la accionante. Por el contrario, en aquellos casos en los que haya evidencia de la vulneración de otros derechos fundamentales que deban ser amparados de forma urgente, los jueces tienen el deber de adoptar las medidas correctivas correspondientes para garantizar su protección.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO PERTENECIENTES A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS-Aplicación de enfoque diferencial o étnico

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Debe considerar el principio de favorabilidad (pro víctima), derecho de confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA MOTIVACION DE LOS ACTOS QUE RESUELVEN SOLICITUDES DE INCLUSION EN EL RUV-Orden a la UARIV de expedir un acto administrativo debidamente motivado que resuelva la inclusión en el RUV

Referencia: expediente T-7.850.880

Acción de tutela instaurada por Rosa Ayda Tisoy Tisoy contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en el artículo 86 y en el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 6 de noviembre de 2019, la señora Rosa Ayda Tisoy Tisoy presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, la UARIV) por cuanto considera que dicha entidad vulneró sus derechos a la vida, a la igualdad, al mínimo vital, a la salud, al debido proceso y a la protección integral de las víctimas, pues negó su solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas (en adelante, el RUV).1

1. Acción de tutela solicitud y respuesta

1.1. La accionante manifestó que pertenece a la comunidad indígena INGA y se encuentra registrada dentro del listado censal del Cabildo2. El 23 de julio de 2015 con la finalidad de ser incluida en el RUV, junto con su grupo familiar, declaró que es víctima directa de desplazamiento forzado en razón a que, grupos al margen de la ley, hacían presencia en el corregimiento de Aponte municipio de Santiago en el Departamento de Putumayo. Específicamente adujo que "en el año 2000, llegaron unos hombres armados a la casa a decirles que tenían 48 horas para salir de la Vereda Arcanchi, donde también reclutaban menores de edad", por lo cual tuvo que abandonar su lugar de residencia.

1.2. La UARIV por medio de Resolución No. 2017-32680 del 17 de marzo de 2017 decidió negar la inclusión de la actora en el RUV y no reconocer el hecho victimizante, tras afirmar que "de acuerdo con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la declaración fue rendida de manera extemporánea, es decir que, para el caso preciso, la fecha de ocurrencia de los hechos declarados fue el 20 de agosto de 2000 y la fecha de la declaración ante la Personería de Cali (Valle del Cauca), fue el 23 de julio de 2015. No obstante, analizadas las circunstancias manifestadas en su declaración … se tiene que existen elementos que permiten determinar que no existieron circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido a la señora Rosa Ayda Tisoy Tisoy… presentar la declaración dentro de los términos de la citada norma.". El 9 de mayo de 2017, la accionante presentó recurso de reposición en subsidio apelación, solicitando la protección de la población indígena en situación de desplazamiento.

1.3. Mediante Resolución No 2017-32680R del 26 de mayo de 2017, la UARIV decidió el recurso de reposición propuesto. Sostuvo que "al realizar un análisis detallado de la declaración ante el Ministerio Público de manera extemporánea -esto es, el día 23 de julio de 2015 sobre hechos ocurridos el 20 de agosto de 2000- la fecha límite para efectuar la declaración de hechos anteriores a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 era de cuatro años de su entrada en vigencia, es decir hasta el 10 de junio de 2015 con lo que se encuentra una extemporaneidad en su declaración" y tampoco se aportó documentación o material probatorio "que permita subsanar la extemporaneidad."3

1.4. Respecto al recurso de apelación, subsidiariamente interpuesto, la UARIV mediante Resolución No 201759869 del 19 de octubre de 2017,4 resolvió confirmar la decisión de valoración, y, en consecuencia, no reconocer el hecho victimizante.

2. Contestación de la acción de tutela

La UARIV, mediante comunicación del 13 de noviembre de 20197, se pronunció sobre los hechos de la acción de tutela de la referencia. Solicitó se negaran las pretensiones de la accionante por considerar que en ningún momento se demostró la causación de un perjuicio irremediable, situación que para la entidad confirma la improcedencia de la acción constitucional.

3. Decisión de instancia

El 22 de noviembre de 2019, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali, resolvió "negar" por improcedente la acción de tutela,8 en razón a que, a su juicio, "la accionante no aportó prueba que indique que haya efectuado una nueva petición de inclusión en el RUV por el conflicto armado por ser según sus voces, una persona en calidad de desplazada por el conflicto armado."9 El fallo no fue impugnado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con la Constitución y las normas reglamentarias;10 y, en virtud del Auto del 28 de agosto de 2020, proferido por la Sala de Selección Número Tres, que escogió el expediente de la referencia.

2. Cuestión previa: la acción de tutela presentada por Rosa Ayda Tisoy Tisoy es procedente para buscar la protección de sus derechos fundamentales

2.1. Legitimación de las partes. La señora Rosa Ayda Tisoy Tisoy está legitimada para interponer la acción de tutela bajo análisis, por cuanto, actuando en nombre propio, pretende la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción constitucional.11 De otro lado, la solicitud puede ser instaurada contra la UARIV, dado que se trata de una Entidad pública de origen legal, con capacidad para ser parte. Además, de acuerdo con la narración de los hechos en la tutela, es la entidad pública que ocasionó la vulneración de sus derechos al no incluirla en el RUV, por lo cual, la acción de tutela procede en su contra, al tenor del inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política.12

2.2. Requisito de inmediatez. La Constitución establece que la acción de tutela puede ser promovida “en todo momento y lugar”. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de amparo debe ser interpuesta en un término prudencial y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos fundamentales. Esta regla no debe entenderse como una expresión de la caducidad de la acción, por el contrario, debe entenderse y evaluarse en los términos de la razonabilidad, a partir de la calidad del sujeto y la vulneración de sus derechos fundamentales. De manera concreta, tratándose de víctimas del conflicto armado, la jurisprudencia ha sostenido que la inmediatez debe ser evaluada de manera flexible, pues son sujetos de especial protección constitucional.13

La Corte Constitucional ha sostenido que las personas víctimas del desplazamiento forzado están expuestas a altos niveles de debilidad, indefensión y vulnerabilidad. Este delito genera situaciones como i) la desarticulación social, el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida; ii) la pérdida de acceso a la propiedad entre comuneros; iii) inseguridad alimentaria; iv) el incremento de la enfermedad y la mortalidad; v) la marginación; vi) la pérdida del hogar, del empleo, de la vivienda y la tierra.14 Estas condiciones, que en otros términos aduce la accionante, justifican la demora en el uso de los mecanismos con los que la víctima cuenta para demandar la protección de su vida, honra, bienes, libertad y seguridad. Por las anteriores razones, la Sala considera que, en este caso, el requisito de inmediatez se cumple.15

En lo referente al presente asunto, se advierte que la acción de tutela fue interpuesta el 6 de noviembre de 2019, esto es, dos (2) años después de la notificación de la Resolución Administrativa que decidió el recurso subsidiario de apelación,16 periodo que puede estimarse razonable para interponer la acción constitucional, de acuerdo con el contexto particular del caso,17 considerando además que la vulneración es permanente en el tiempo y las condiciones de vulnerabilidad persisten.18

2.3. Requisito de subsidiariedad. El requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Al respecto, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de

los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.19 Particularmente, en consideración a la especial situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado,20 esta Corporación en una extensa y consolidada jurisprudencia, ha respaldado el uso de la acción de tutela por parte de la población desplazada para reivindicar sus derechos, como una expresión del trato preferente que las autoridades deben otorgarle a esa población vulnerable, en comparación con los demás ciudadanos que no se encuentran en condiciones acentuadas de debilidad.21

Por lo tanto, cuando las actuaciones u omisiones de las autoridades ponen en riesgo o vulneran los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte ha considerado que la tutela es "el mecanismo idóneo y expedito para su protección", en tanto los recursos ordinarios no garantizan "la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados."22 Lo anterior, por cuanto: (i) pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado;23 y (ii) debido a su condición de sujetos de especial protección, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios a fin de garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional24, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa.25

En otras palabras, conforme lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional: "el único mecanismo judicial que reúne un nivel adecuado de idoneidad, eficacia y celeridad para garantizar sus derechos fundamentales [de la población desplazada] con la urgencia debida es la acción de tutela".26 En consecuencia, las autoridades judiciales no deben exigir un cumplimiento estricto de los criterios de subsidiariedad e inmediatez para efectos de analizar la procedencia de la acción de tutela, sino que deben, por el contrario, realizar un análisis concreto, que esté siempre atento a las condiciones de vulnerabilidad que pueden afectar a la población desplazada y a la respectiva actuación que han adelantado ante las autoridades.27

Específicamente, en los casos en los que existen decisiones de la administración que resultan desfavorables para las personas desplazadas, que ponen en riesgo o vulneran sus derechos fundamentales, este Tribunal ha sostenido que no hace falta que agoten todo el procedimiento administrativo que contempla el ordenamiento ordinario para cuestionar tales decisiones,28 máxime cuando la instancia encargada de volver a valorar el caso es aquella que vulneró o puso en riesgo los derechos de la persona desplazada.29 Tampoco hace falta que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento acudan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir las decisiones de las autoridades, tal como se ha insistido de manera recurrente en la jurisprudencia constitucional en materia de registro o de ayuda humanitaria.

Adicional a ello, la Corte Constitucional ha reiterado que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y procedente para que las personas en situación de desplazamiento soliciten su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), en aquellos casos en los cuales su petición fue denegada con fundamento en que los hechos victimizantes se originaban en actos de delincuencia común.30

En este sentido y según la jurisprudencia constitucional referenciada, debido a su condición de sujeto de especial protección, como víctima de desplazamiento forzado, y a sus circunstancias particulares,31 la acción de tutela resulta idónea y eficaz para resolver la controversia planteada, toda vez que, resultaría desproporcionado imponerle a la actora la carga de agotar los recursos judiciales ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional.

3. Presentación del problema jurídico y estructura de la decisión

3.1. Acorde con los antecedentes expuestos, la Sala Segunda de Revisión resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la UARIV los derechos fundamentales de una persona y sus hijos menores de edad, al negarles la inscripción en el RUV, bajo el argumento que presentó la declaración de manera extemporánea, sin exponer los motivos que hagan evidente que la entidad adelantó una gestión de verificación e investigación acerca de los hechos puestos bajo su conocimiento?

3.2. Con el fin de analizar y dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre: (i) el concepto de víctima del conflicto armado establecido por la Ley 1448 de 2011; (ii) la relevancia constitucional de la inclusión en el RUV y (iii) el enfoque diferencial para las víctimas del conflicto armado interno pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Finalmente, se resolverán los casos concretos a partir del marco teórico expuesto.

4. El concepto de víctima del conflicto armado establecido en la Ley 1448 de 2011. Reiteración de jurisprudencia32

La Ley 1448 de 2011 constituye el marco jurídico general para alcanzar la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa.33 Esta normativa define las víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas.34 En el artículo 3º de dicha normativa se reconoce como víctimas, para efectos de aplicación del referido Estatuto Legal, a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.35

Entre los aspectos característicos de la definición de víctima la Ley 1448 de 2011 ha establecido que los hechos victimizantes son aquellos que: (i) hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado. Finalmente, en el parágrafo 3º, se especifica que la definición de víctimas allí establecida no cobija a quienes fueron afectados por actos de delincuencia común.36

En este orden, la Corte Constitucional ha señalado que la regulación referida no define la condición fáctica de víctima, sino que incorpora un concepto operativo de dicho término, pues su función está en determinar su marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en dicho estatuto legal.37 Así mismo, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el artículo 338 referido, debe entenderse a partir de un sentido amplio,39 pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de la confrontación armada.

En Sentencia C-253A de 201240 esta Corporación advirtió que se presentan básicamente tres posibilidades prácticas en la aplicación de la Ley 1448 de 2011, respecto de la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno: (i) los casos en los cuales existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado; (ii) los casos en los que, por el contrario, resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la Ley; y (iii) las "zonas grises", eventos en los cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlos a priori de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, con base en una calificación meramente formal. En consecuencia, el análisis de cada situación debe llevarse a cabo en consonancia con el objetivo mismo de la Ley y con un criterio tendiente a la protección de las víctimas.

En oposición al concepto de actuaciones en el marco del conflicto armado, la Corte ha definido los actos de "delincuencia común" como "aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno."41 Al respecto, en la Sentencia C-781 de 201242 esta Corporación resaltó las notorias dificultades que representa, en la práctica, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado, pues frecuentemente esta requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la Corte indicó que resulta indispensable que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y se valoren distintos elementos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno.43

En suma, de acuerdo con la Corte, para la adecuada aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales44:

(i) La norma contiene una definición operativa del término "víctima", en la medida en que no define una condición fáctica, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho Estatuto Legal.

(ii) La expresión “conflicto armado interno” debe entenderse a partir de una concepción amplia, en contraposición a una noción restrictiva que puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas.

(iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido perpetrado por “delincuencia común”.

(v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas.

(vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante.

(vii) Los hechos atribuidos a los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005, se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna.

5. La relevancia constitucional de la inclusión en el RUV

El artículo 2.2.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 201545 define el RUV como “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas.”46 Así mismo, el artículo 2.2.2.3.9 del mencionado Decreto, establece que “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar que la solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba”. A su vez, conforme a los lineamientos establecidos en los artículos 2.2.2.3.10 y 2.2.2.3.11 de la misma norma y en los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, las solicitudes de reconocimiento de víctimas deben ser examinadas en aplicación de los principios de buena fe, pro personae, geo-referenciación o prueba de contexto, in dubio pro víctima y, credibilidad del testimonio coherente de la víctima.47

En relación con los elementos que debe tener en cuenta la UARIV para decidir acerca de las solicitudes de registro, el artículo 2.2.2.3.11 del Decreto en comento establece los siguientes: (i) jurídicos, esto es, los aspectos contenidos en la normatividad aplicable vigente; (ii) técnicos, que resulten de la indagación en las bases de datos con información que ayude a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos victimizantes;48 y (iii) de contexto;49 es decir , la recaudación de información y análisis sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específicos.50 En consecuencia, es la valoración adecuada de estos elementos de decisión lo que sustenta las decisiones administrativas de inclusión en el RUV, y por tanto, una insuficiente evaluación de los mismos constituye una falta en el debido proceso establecido.

De otro lado, el artículo 2.2.2.3.14 de la norma referida establece como causales para denegar la inscripción en el registro, que: (i) en la valoración de la solicitud se logre establecer que los hechos victimizantes tuvieron un origen diferente al señalado en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011; (ii) se logre determinar que la solicitud de registro carece de veracidad frente a los hechos victimizantes narrados; y (iii) la solicitud de registro haya sido presentada por fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 201151, casos en los cuales, en todo caso, deberán tenerse en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición.52

Ahora bien, en relación con los beneficios a los que puede acceder una persona, víctima de la violencia y que haya sido incluida en el RUV, se encuentran las medidas de reparación. Estas últimas son desarrolladas por el artículo 25 de la Ley en comento. Según esta normativa, las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones 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 esta manera, la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas debe ser implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. 53

En este marco, la Corte ha desarrollado las siguientes reglas en relación con la inscripción en el RUV:

"(i) [L]a falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtirse para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) 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."54

Aunado a las anteriores reglas, en la Sentencia T-163 de 2017,55 al reiterar lo dicho en el Auto 119 de 2013, la Corte puntualizó que, aspectos como la calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley, no deben ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto.56 Por el contrario, dada la complejidad del fenómeno es importante aplicar una noción amplia de conflicto armado en relación con los hechos victimizantes presuntamente ocasionados por las denominadas bandas criminales o grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005.

En este orden, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia del Registro Único de Víctimas en múltiples pronunciamientos57 y ha resaltado que la inscripción en ese sistema constituye un derecho fundamental de las víctimas. Ello, por cuanto la inclusión de una persona en el RUV implica, entre otros beneficios: (i) la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de Salud por el solo hecho de la inclusión en el RUV. Así mismo, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad, si es el caso; (ii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la

Nación adelante las investigaciones necesarias;58 y (iii) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma.59

Ahora bien, desde el punto de vista probatorio, la Corte ha considerado en general que las víctimas no deben asumir una carga probatoria exhaustiva en relación con los hechos declarados. En el Auto 206 de 201760, este Tribunal encontró que las autoridades administrativas imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas cuando "la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca 'llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos', cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante."

En este sentido, la Corte ha manifestado que una de las formas en que se proyecta el principio de buena fe es a través de la inversión de la carga de la prueba, por tanto corresponde al Estado y no a la persona víctima del conflicto demostrar que sus afirmaciones y declaraciones no coinciden con la verdad. 61 En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que en los casos de duda, en aplicación de los principios de buena fe y el principio pro personae, deberán tenerse por ciertas las afirmaciones de las víctimas del conflicto armado. Así mismo, según lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011,62 se presume la buena fe de las víctimas, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias del daño, mediante cualquier medio legalmente aceptado. En este último evento, opera la inversión de la carga de la prueba63 pues será la UARIV quien deberá probar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por los peticionarios. Lo anterior por cuanto, el Estado tiene el deber de garantizar una atención prioritaria a las víctimas del conflicto armado debido a su especial situación de vulnerabilidad, no obstante, dicho deber deja de subsistir cuando se demuestra que la información brindada por quien manifiesta ser víctima es contraria a la realidad.64

Asimismo, la Corte advirtió que el juez de tutela debe analizar las actuaciones de los accionantes, caso a caso, con base en el material probatorio que consta en el expediente y

que es razonable exigirles de cara a la materialización de sus derechos. Esto, con la finalidad de comprobar la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales que justifique la adopción de las respectivas medidas correctivas, toda vez que, a pesar de su informalidad, la acción de tutela "no habilita al juez constitucional para que pueda adoptar una decisión sin alcanzar la veracidad de las circunstancias que originaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados."65

Con todo, la Corte ha advertido que en los casos en donde la acción de tutela plantea la vulneración del derecho de petición de víctimas del conflicto armado, por parte de autoridades administrativas, "como regla general los jueces de tutela, al advertir la vulneración del derecho de petición, deben tan solo ordenarles a las autoridades responsables de responder las peticiones formuladas por las o los accionantes, dar respuesta de fondo en un término perentorio, respetando su autonomía administrativa. Esta regla debe exceptuarse cuando del material probatorio obrante en el expediente se desprenda el desconocimiento de otros derechos fundamentales que deben ser atendidos de forma urgente por el juez de tutela, evento en el cual éste debe adoptar decisiones adicionales, como por ejemplo reconocer directamente lo solicitado mediante la petición inicialmente presentada que no fue contestada oportunamente o de fondo."66 De modo que, de no contar con elementos materiales probatorios suficientes, a los jueces de tutela no les corresponde decidir de fondo sobre las peticiones presentadas a la administración, sino tan solo resolver sobre la vulneración del derecho de petición y ordenarle a la administración responder de forma oportuna la consulta que ante ella elevó el o la accionante. Por el contrario, en aquellos casos en los que haya evidencia de la vulneración de otros derechos fundamentales que deban ser amparados de forma urgente, los jueces tienen el deber de adoptar las medidas correctivas correspondientes para garantizar su protección.67

6. El enfoque diferencial para las víctimas del conflicto armado interno pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas

La Constitución Política, desde su artículo 1º señala que el Estado Colombiano es un Estado pluralista. En el mismo sentido, el artículo 7º siguiente, hace un reconocimiento expreso a la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como a las manifestaciones sociales, culturales y económicas de las diferentes etnias del país.68 Dicho reconocimiento, implica un deber de no discriminación, en razón a la pertenencia a determinada comunidad, un deber positivo de

protección por parte del Estado, y por último, un mandato de promoción, en virtud de la discriminación a la cual estas comunidades étnicas fueron sometidas.69 Actualmente, como desarrollo de lo anterior, se manifiesta un diálogo intercultural para materializar el principio de enfoque diferencial, altamente reconocido por el derecho internacional.70 De conformidad con esto, se hacen visibles las formas de discriminación contra determinados grupos minoritarios y, se permite proponer un tratamiento adecuado y diferente respecto de los demás, que se encamine a la protección integral de las garantías constitucionales de los pueblos indígenas.

Tal principio de enfoque diferencial, 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. Necesidades, que han sido reiteradas por el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.71

Ahora bien, en materia de víctimas del conflicto armado interno,72 la Ley 1448 de 201173 (supra Núm. 4º), establece medidas de asistencia, atención y reparación a favor de las víctimas y señala medidas de ayuda humanitaria y el principio de enfoque diferencial, según el cual, se reconoce que hay poblaciones que, debido a sus características particulares, esto es, su edad, género, orientación sexual, grupo étnico, y situación de discapacidad, deben recibir un tratamiento especial en materia de ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación integral.

Adicionalmente, la Ley 1448 facultó al Presidente de la República74 con precisas facultades extraordinarias para la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Producto de ello fue proferido el Decreto Ley 4633 de 2011,75 que, dentro de sus consideraciones generales, aceptó la "… obligación del Estado [de] dignificar a los pueblos indígenas a través del reconocimiento de las afectaciones e injusticias históricas y territoriales y, garantizar sus derechos ancestrales, humanos y constitucionales, mediante medidas y acciones que les garanticen sus derechos colectivos e individuales". En especial, se reconoció la importancia de "… sus derechos territoriales, a la identidad, la autonomía, la autodeterminación, buen vivir y su estrategia de vida para la permanencia cultura y pervivencia como pueblos."76

De conformidad con el artículo 1º del citado Decreto 4633 de 2011, su objetivo supone "generar el marco legal e institucional de la política pública de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales para los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados (…)". Por su parte, el artículo 2º consagra que su ámbito de aplicación parte "(…) del reconocimiento de la condición de víctimas de los pueblos y comunidades indígenas, en tanto víctimas individuales y colectivas (…)" y el artículo 3º se ocupó del concepto de víctima que incluye "a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario."77

Así, de acuerdo con dicho Decreto, son víctimas tanto los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos, así como sus integrantes considerados de manera individual, "que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno."78

Por ende, se tiene que las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales, que den aplicabilidad a las medidas de reparación, ayuda y asistencia para las víctimas del conflicto armado interno, deben estar en correspondencia con el principio de enfoque diferencial étnico, en el caso que se encuentren frente a miembros de comunidades o pueblos indígenas.79 De allí que, como se observa, el Decreto 4633 de 2011 dispone un régimen normativo de protección, integral y efectivo, con un andamiaje institucional diseñado para superar las consecuencias generadas con ocasión del conflicto armado.

7. Caso concreto

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales aplicables mencionadas, para la Sala es claro que se desconocieron los derechos de la señora Tisoy Tisoy, por lo que se revocará la sentencia de instancia que negó el amparo y, en su

lugar, protegerá los derechos al debido proceso de la accionante. Dos razones principales motivan esta decisión.

7.1. En primer lugar, la decisión de no inclusión de la señora Tisoy Tisoy en el RUV no fue motivada suficientemente por la UARIV. Por un lado, la entidad no incorporó en su análisis parte de los argumentos que la accionante sostuvo desde el momento en que rindió la declaración sobre el hecho victimizante de desplazamiento forzado que motivó su solicitud de registro, su calidad de indígena, ni la condición de madre cabeza de familia. De otra parte, sin dar aplicación al enfoque diferencial correspondiente, el acto administrativo se limitó a negar la pretensión de la accionante sin señalar los motivos, los elementos materiales probatorios que se estudiaron y cuáles son los supuestos que obstaculizaron presentar la declaración en tiempo.

Así las cosas, la Sala encuentra que la UARIV no recaudó la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante y no acudió a bases de datos y otras fuentes para la evaluación de elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le hubieran permitido fundamentar su decisión. Ya que si bien, el término legal que tiene una persona para declarar acerca de los hechos que fundamentan su inclusión en el Registro Único de Víctimas es relevante y debe ser observado,80 la UARIV tuvo en este caso un entendimiento irreflexivo y excesivamente estricto de lo que debe entenderse por una declaración extemporánea. Esta 'rigidez' es una interpretación irrazonable de la norma, que desconoció claramente los principios de favorabilidad, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial que deben regir las decisiones relacionadas con el Registro Único de Víctimas.81

7.2. En segundo lugar, la Sala considera que, frente a la omisión de la UARIV de considerar que la situación de la accionante pudiera ser analizada a la luz del Decreto 4633 de 2011. Se evidencia que la UARIV no cumplió con los criterios técnicos, jurídicos y de contexto en el desarrollo del procedimiento administrativo. En efecto, si bien el acto administrativo hace referencia a la extemporaneidad, no hace un estudio de fondo, serio y juicioso en el que establezca con claridad los motivos por los cuales la accionante no acudió antes a presentar su declaración. Lo anterior, en tanto que del examen de la citada resolución se tiene que la UARIV utilizó argumentos meramente formales para desvirtuar la solicitud del accionante, pues no desarrolló de manera suficiente cada uno de los criterios establecidos en la Ley y en

el Decreto 4633 de 2011.

No obstante, la Sala manifiesta que no cuenta con los elementos probatorios que le permitan contrastar las afirmaciones de la accionante relacionadas con su condición de víctima, por lo que debe abstenerse de adoptar una decisión definitiva al respecto. En su lugar, el remedio que debe adoptarse en la presente oportunidad debe ser que la entidad accionada vuelva a analizar, en ejercicio de su autonomía administrativa, la declaración rendida por la accionante el 23 de julio de 2015. De esta forma, la Sala ordenará a la UARIV estudiar la situación descrita, con el fin de determinar, con base en los elementos de prueba que considere pertinentes y conducentes y que tenga a su disposición, si ella debe dar lugar a la inclusión de la accionante en el RUV. Para el efecto, deberá dar estricta aplicación a los elementos de valoración señalados en el marco del procedimiento administrativo, que se rige por lo dispuesto en el Decreto 4633 de 2011.

En consecuencia, de acuerdo con la jurisprudencia sobre la materia, la Sala revocará el fallo de tutela proferido por el juez de instancia. En su lugar, ordenará dejar sin efectos las resoluciones del 17 de marzo, 26 de mayo y 19 de octubre de 2017 expedidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante las que se negó la inclusión de la señora Rosa Ayda Tisoy Tisoy en el Registro Único de Víctimas. Y que en el término de 15 días hábiles posteriores a la notificación de esta sentencia, se pronuncie nuevamente y de fondo respecto de la declaración del accionante, respetando los principios que la ley y la jurisprudencia han establecido para este tipo de trámites, incluyendo los criterios técnico, jurídico y de contexto. El procedimiento anterior, deberá finalizar con un acto administrativo que, tendrá que ser notificado a la señora Ayda Tisoy Tisoy dentro del término establecido en la ley.

III. DECISIÓN

Se reitera que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) vulnera los derechos de una persona y su núcleo familiar, especialmente si se trata de miembros de comunidades indígenas, cuando les niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) bajo el argumento que su solicitud fue presentada de manera extemporánea, sin exponer los motivos que sustenten dicha afirmación y sin que la misma aparezca evidente. En estos casos, el proceso de valoración de la declaración implica que la

entidad, en el marco de sus funciones, tome las medidas adecuadas y necesarias para verificar, hasta donde sea posible, los hechos victimizantes puestos en su conocimiento por el solicitante, utilizando bases de datos, información de entidades públicas y de otras fuentes, a fin de contar con suficientes elementos de prueba sobre la verdad material de los hechos y no dejar en las víctimas una carga desproporcionada.

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

RESUELVE

1. REVOCAR el fallo de tutela proferido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali el 22 de noviembre de 2019 en el trámite de la acción de tutela de Rosa Ayda Tisoy Tisoy contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al debido proceso y a la inclusión en el Registro Único de Víctimas de la accionante.

1. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones del 17 de marzo, 26 de mayo y 19 de octubre de 2017, expedidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante las que se negó la inclusión de la señora Rosa Ayda Tisoy Tisoy en el Registro Único de Víctimas.

1. -ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, se pronuncie nuevamente y de fondo respecto de la declaración del accionante, respetando los principios que la ley y la jurisprudencia han establecido para este tipo de trámites, incluyendo los criterios técnico, jurídico y de contexto. El procedimiento anterior, deberá finalizar con un acto administrativo que, tendrá que ser notificado a la señora Ayda Tisoy Tisoy dentro del término establecido en la ley.

Cuarto.- LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como DISPONER las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Quinto.- REMITIR al Juzgado de instancia el expediente digitalizado del proceso de tutela de la referencia. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá ENVIAR el expediente físico.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria general

1 El texto de la acción de tutela se encuentra en los folios 11 a 14 del cuaderno principal del expediente. La Sala aclara que la accionante pertenece al Cabildo Indígena INGA del departamento de Santiago de Cali. (Cuaderno principal, folio 7).

3Resolución No 2017-32680R del 26 de mayo de 2017, la UARIV confirmó la decisión.

4 Cuaderno principal, folio 2.

5 El puntaje del Sisbén es calculado de cero a cien, de acuerdo con la metodología de generación de este índice establecida por el Gobierno nacional en el Documento CONPES 3877 del 5 de diciembre de 2016. Según dicha metodología, entre más alto sea el puntaje, mayor es la capacidad de ingresos de la persona. La información sobre la accionante fue consultada el 3 de noviembre de 2020 en la página web https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/consulta-del-puntaje.aspx.

6 La información fue consultada el 7 de noviembre de 2020 en la página web http://www.adres.gov.co/BDUA/Consulta-Afiliados-BDUA. De igual manera, la Sala consultó el Registro Único de Afiliación (RUAF) del Sistema Integral de la Protección Social (SISPRO) y confirmó que la accionante está afiliada al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (información revisada a través de la página web http://ruafsvr2.sispro.gov.co/AfiliacionPersona).

7 Cuaderno Principal, folios 18-20.

8 La acción de tutela fue conocida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali, que ordenó notificar y correr traslado de la acción de tutela al representante legal de la UARIV, para que ejerciera su derecho de defensa e informe "sobre los hechos y pretensiones de la presente acción de tutela". El funcionario fue notificado mediante oficios enviados a la dirección de correo electrónico Notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co (cuaderno principal, folios 16 y 17).

9 La tutela fue fallada mediante sentencia del 22 de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali, (cuaderno principal, folios 28-32).

10 En particular los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

11 Sobre la legitimación por activa, el artículo 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona tiene la facultad de incoar el amparo constitucional, por sí misma o por quien actúe en su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

12 La accionante podía hacerlo (estima que sus derechos fundamentales fueron vulnerados y

la interpuso en nombre propio) y la demandada es la autoridad pública que presuntamente vulneró sus derechos. Adicionalmente, esta Corporación ha considerado reiteradamente que, cuando se trata de proteger los derechos fundamentales de las víctimas, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para exigir su garantía. Según la jurisprudencia, dada su especial protección constitucional, resulta desproporcionado exigirle a esta población que acuda a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para atacar, por ejemplo, el acto administrativo que niega la inclusión en el RUV. Ver, entre muchas otras, las sentencias T-192 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-006 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-692 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-525 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-573 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-417 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-301 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-584 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y T-227 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

13 Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-393 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos, entre otras.

14 Sentencias T-211 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-211 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

15 Sentencia T-115 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos

16 Resolución No 201759869 del 19 de octubre de 2017.

17 Cuaderno Principal, folios 11-12.

18 Como lo ha señalado la jurisprudencia, la razonabilidad del plazo “no es un concepto estático y debe atender a las circunstancias de cada caso concreto.” Por ejemplo, se ha considerado razonable “un poco más de un año” T-211 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), “aproximadamente nueve (9) meses” T-299 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), “un poco más de 9 meses” T-274 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), “un tiempo considerable (18 meses)” T-169 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas). Sobre la aplicación de las reglas de procedencia para estos casos, puede verse las Sentencias T-377 de 2017 y T-299 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), en la cual se analizaron tutelas similares contra de la UARIV.

19 Sentencia T-211 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

20 Sentencia T-293 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta oportunidad la Corte afirmó que "[d]esde la sentencia T-025 de 2004, la Corte ha sostenido reiteradamente que las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estas personas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia del Estado en su conjunto. Esa ayuda debe estar encaminada no sólo al apoyo necesario para garantizar la subsistencia de las víctimas, sino también a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad, del mismo modo se debe buscar garantizar el derecho de retorno de la población en situación de desplazamiento en un ambiente de paz y seguridad."

21 Ver sentencias T-1346 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-098 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-419 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-985 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1094 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-813 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; T-563 del 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-882 del 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1144 del 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-086 del 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-468 del 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero; T-188 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-496 del 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-605 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-391 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-038 del 2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-042 de 2009. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

22 Ver, entre otras, sentencias T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-556 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-293 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-834 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-598 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, así como lo establecido en el Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz.

23 Ver, entre otras, sentencias T-707 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-598 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-192 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

24 Ver, entre otras, sentencias T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-573 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-374 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez;

T-192 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

25 Corte Constitucional, sentencias T-393 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

26 Corte Constitucional, Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortíz. Ver además las sentencias T-042 de 2009. M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-364 del 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte sostuvo lo siguiente: "debido a que no existe en el ordenamiento jurídico una acción judicial idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población víctima del fenómeno del desplazamiento interno, la acción de tutela se revela como el mecanismo adecuado para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos." Sentencia T-364 del 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-869 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo. Reiterado en el Auto 2016 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

28 Corte Constitucional, Auto 2016 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En el mismo sentido expresó la Corte: "[e]xisten casos excepcionales en los cuales resulta desproporcionado exigir a las partes el agotamiento previo de la totalidad de los recursos ordinarios – administrativos o judiciales – como condición para acudir a la acción de tutela. Cuando se trata de personas en situaciones de extrema exclusión y vulnerabilidad, tal exigencia se convierte en una barrera desproporcionada de acceso a la administración de justicia.". Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. (e) Catalina Botero.

29 Corte Constitucional, Auto 2016 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En el mismo sentido manifestó la Corte: "Como reposa en el expediente, en un primer momento el funcionario competente para valorar la declaración denegó su solicitud. Interpuesto el recurso de reposición, el mismo funcionario denegó nuevamente su solicitud. Así, parece que un recurso, como el extraordinario de revocatoria directa, carece de la eficacia para lograr la finalidad que se propone. Máxime si se advierte que la solicitud sería resuelta por la misma entidad que dictó el acto administrativo y que resolvió la reposición // En estas circunstancias, y en atención a la gravedad de la situación de desarraigo y exclusión que se encuentra viviendo la actora, la acción de tutela es el mecanismo procedente para garantizar los derechos fundamentales conculcados". Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007.

M.P. (e) Catalina Botero.

30 Ver, entre otras, sentencias T-290 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-556 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-517 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-692 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-006 de 2014.M.P. Mauricio González Cuervo.

31 Una revisión en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, permite observar que, actualmente, la accionante se encuentra inscrita en el régimen subsidiado de salud como cabeza de familia y tiene a su cargo dos niños de 2 y 5 años de edad.

32 Sobre esta materia, la Sala adoptará la recopilación sobre el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interino a la inclusión en el RUV, realizada en la Sentencia T-004 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

33 Sentencia SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

34 Ley 1448 de 2011, artículo 3: "Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 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" (…) Parágrafo 3 Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común."

35 Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

36 Ley 1448 de 2011, artículo 3.

37 Sentencia C-069 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

38 Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

39 Ver entre otras, las sentencias C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa y C-253A

de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

40 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

41 Sentencia C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

42 M.P. María Victoria Calle Correa.

43 Sentencia T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

44 Reglas reiteradas en la Sentencia T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

46 Decreto 4800 de 2011, artículo 16.

47 Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

48 Según la Directiva 001 del 4 de octubre de 2012, los elementos técnicos hacen alusión a "las características del lugar como espacio-geográfico donde ocurrió un hecho victimizante, no sólo para establecer el sitio exacto donde acaeció, sino también para detectar patrones regionales del conflicto, no necesariamente circunscritos a la división político administrativa oficial, sino a las características de las regiones afectadas en el marco del conflicto armado. El tiempo de la ocurrencia de los hechos victimizantes se tendrá en cuenta para establecer temporalmente las circunstancias previas y posteriores a la ocurrencia del hecho, las cuales, al ser analizadas en conjunto, brindarán mejores elementos para la valoración de cada caso."

49 Según la Directiva 001 del 4 de octubre de 2012 mediante el análisis contextual se busca "(i) conocer la verdad de lo sucedido; (ii) evitar su repetición; (iii) establecer la estructura de la organización delictiva; (iv) determinar el grado de responsabilidad de los integrantes del grupo y de sus colaboradores; (v) unificar actuaciones al interior de la Fiscalía con el fin de lograr esclarecer patrones de conducta, cadenas de mando fácticas y de iure; y, (iv) emplear esquemas de doble imputación penal, entre otros". En consecuencia, no basta con presentar un simple recuento anecdótico de los hechos, sino que debe desarrollarse una descripción detallada de elementos históricos, políticos, económicos y sociales del lugar y tiempo en que acontecieron los delitos; a la vez que debe analizarse el modus operandi de la estructura criminal que presuntamente los cometió."

50 Decreto 4800 de 2011, artículo 37.

51 “Artículo 155. Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional. (…).”

52 Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

53 Ibídem.

54 Ver, entre otras, las sentencias T-274 de 2018. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-517 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

55 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

56 Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esa oportunidad, la Sala Especial de Seguimiento expresó que no resulta necesario que confluyan todos los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado, en el momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan en el marco de la confrontación interna, habida cuenta de que esos parámetros son a título enunciativo e indicativo.

57 Ver, entre otras, las sentencias T-004 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-087 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-525 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; y T-573 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

58 Ley 1448 de 2011, artículo 64.

59 Ley 1448 de 2011, artículos 155 y 156. Desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

60 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

61 La Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado es el Estado quien tiene

la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad. Por ejemplo, en Sentencia T-563 de 2005 (.M.P Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte indicó algunas pautas que deben guiar la valoración de las declaraciones de quienes solicitan la inscripción en el Registro Único de Víctimas (Antes Registro Único de Población Desplazada). En aquella oportunidad sostuvo: "en primer lugar, debe presumirse la buena fe de los peticionarios, no sólo en virtud del artículo 83 de la Carta, sino en atención a los factores antes citados, lo cual conlleva un desplazamiento de la carga de la prueba hacia la dependencia de la Red encargada del registro. En segundo lugar, ha indicado que en caso de duda sobre la veracidad de los hechos declarados, debe favorecerse al desplazado, sin perjuicio de que una vez que se le ha comenzado a brindar asistencia se revise su caso y se tomen las medidas que correspondan. Para terminar, ha afirmado que la Red no puede negar la inscripción de una persona en el RUPD por el simple hecho de encontrar contradicciones en sus declaraciones. En estos eventos, la Corte ha señalado que, en tanto se invierte la carga de la prueba, le corresponde a la Red probar que las declaraciones del peticionario son falsas, de manera que sin tal prueba no puede negar el registro y la entrega de las ayudas. Por último y en concordancia con lo anterior, si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción. En este orden, si la declaración no fue remitida a una de sus unidades territoriales, no podrá concluir sin prueba adicional, que la declaración no se realizó, sino que tendrá que tomar una nueva declaración al peticionario y efectuar su respectiva valoración."

62 Ley 1448 de 2011. "ARTÍCULO 5o. PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En 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. // En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. // En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley."

63 Sentencia 142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

64 Sentencia T-142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

65 Sentencia T-196 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda, reiterado en el Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

66 Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

68 En el mismo sentido, el artículo 2º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual hace parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu, señala que los gobiernos deben realizar acciones tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto de su integridad. Entre las acciones que debe realizar el Estado, se encuentran la inclusión de medidas "que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones."

69 Sentencia T-375 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

70 Boaventura de Souza Santos, "descolonizar el saber, reinventar el poder" Ediciones Trilce, 2010, página 72: "…En el caso de un diálogo transcultural, el intercambio no es solo entre diferentes saberes sino también entre diferentes culturas, es decir, entre universos de significado diferentes y en un sentido fuerte, inconmensurables." Ver Sentencia T-866 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

71 En materia de comunidades y pueblos indígenas, la Organización de las Naciones Unidas desde 1985 trabajó sobre un proyecto de declaración de los derechos de los pueblos indígenas, el cual se fundamentaba en el principio de igualdad y no discriminación de los pueblos indígenas. Finalmente, el 13 de septiembre de 2007, la Declaración fue aprobada por la Asamblea General. De igual manera, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creó la figura de un Relator Especial para el estudio de la problemática indígena, el seguimiento de la situación y la formulación de recomendaciones sobre el tema.

72 La agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados, ha reconocido que, "los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas son víctimas de violaciones

sistemáticas a sus derechos individuales y colectivos, y de infracciones al derecho internacional humanitario." ACNUR, Enfoque diferencial étnico de la oficina del ACNUR en Colombia. Estrategia de transversalización y protección de la diversidad. Población indígena y Afro Colombiana. http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4554.pdf?view=1

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

74 Ley 1448 de 2011. (Artículo 250). Disposición que reviste al Presidente de la República con precisas facultades extraordinarias para "expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rom y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (…)."

75 "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas".

76 Decreto Ley 4633 de 2011, consideración 7ª.

77 Decreto Ley 4633 de 2011. Artículo 3. Víctimas: "Para los efectos del presente decreto, se consideran víctimas a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno. || Los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes que hayan sido víctimas por hechos ocurridos con anterioridad al 1° de enero de 1985 serán sujetos de medidas de reparación simbólica consistentes en la eliminación de todas las formas de discriminación estructural, de no repetición de los hechos victimizantes, de la aceptación pública de los hechos, del perdón público y del restablecimiento de la dignidad de las víctimas y de los pueblos y comunidades indígenas que promuevan la reparación histórica, sin perjuicio de lo contemplado en el parágrafo del artículo 2° del presente decreto. || La condición de víctima se adquiere con independencia de quien causare el daño y de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación de parentesco o filiación que pueda

existir entre el autor y la víctima, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado de adelantar todas las medidas conducentes al esclarecimiento de la verdad. || Para los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra. Sin perjuicio de lo anterior, se entenderá que los titulares de derechos en el marco del presente decreto son los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes individualmente considerados. || Parágrafo 1°. Las reparaciones en los casos de muerte y desaparición forzada se llevarán a cabo teniendo en cuenta los criterios establecidos en el parágrafo segundo del artículo 110 del presente decreto. || Parágrafo 2°. Los niños, niñas y adolescentes de los pueblos y comunidades indígenas vinculados a los diferentes actores armados son víctimas y deben ser reparados individualmente y colectivamente la comunidad. Los pueblos y comunidades indígenas son víctimas de toda forma de reclutamiento forzado, por lo tanto, deben ser reparados colectivamente. || Parágrafo tercero. Este decreto se aplicará sin desmedro de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad."

78 Decreto 4633 de 2011, Artículo 3º.

79 Decreto 4633 de 2011, Artículo 7º.

80 Sobre esta posición y su evolución jurisprudencial ver, entre otras, las sentencias T-175 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería y T-519 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, donde se adujo que, en general, el término dispuesto en el artículo 61 de Ley 1448 de 2011 constituye "un importante instrumento de racionalización de la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, pues permite al Estado realizar la planificación de los recursos necesarios para satisfacer sus derechos". Así, en principio, se ajusta al concepto de "plazo razonable" del derecho internacional. Sin embargo, ello no se opone a que se estudien, en determinados supuestos, las consecuencias concretas de cada caso y si existió, por ejemplo, un estado de zozobra para no declararlo, como así se refirió en la Sentencia T-115 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos). Con todo, ha sido clara la Corte en exceptuar los términos dispuestos para declarar -en otro tipo de hechos victimizantes- por tratarse de delitos continuados como la desaparición forzada (sentencia T-393 de 2018) o víctimas de violencia sexual (Sentencia T-211 de 2019).

81 En efecto, esta Corporación ha convalidado, para estos casos, la intervención del juez

constitucional, siempre que se verifique que la Unidad de Víctimas: i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro. Sentencia T-587 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.