



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

---

Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2025.

**Núm. Radicación:** 11-001-03-06-000-2025-00408-00

**Núm. Único:** 2551

**Referencia:** víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011). Los miembros de la Fuerza Pública como víctimas, en especial los conscriptos. Interpretación del inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024.

El señor ministro de Defensa Nacional solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que, en ejercicio de la función establecida en el artículo 112, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, emita concepto sobre la «interpretación del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024» en relación con la expresión «[...] serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado [...]».

#### I. ANTECEDENTES

En la solicitud el señor ministro de Defensa Nacional sostiene que al interior de esa entidad existen interpretaciones divergentes en relación con el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 «Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno», específicamente en el aparte que señala lo siguiente:

##### **Artículo 3. Víctimas.**

[...].

**PARÁGRAFO 1.** Cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. En caso de determinarse que se encuentra por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral contempladas en la mencionada ley, incluida la indemnización económica.

También serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

[...]. [Resalta la Sala].

Por un lado, el Ministerio de Defensa Nacional interpreta que, en virtud de esta norma, «los conscriptos y sus familiares (víctimas en los términos del inciso 2 del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024), así como las de los militares y policías desaparecidos sin asignación de retiro, tendrán derecho a acceder a las medidas de reparación integral contempladas en las normas pertinentes y, en especial, a las contempladas en la Ley 2421 de 2024, incluida la indemnización económica».

En otras palabras, dicha cartera ministerial entiende que a los conscriptos «les será reconocida una indemnización económica por los hechos victimizantes, de acuerdo con los criterios y valores establecidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas; diferente al reconocimiento y pago de los beneficios ya reconocidos legalmente en [sic] su favor, consagrados en las Leyes 1861 de 2017 y 2384 de 2024 (que no son las mismas prestaciones y beneficios contemplados en el régimen especial de los uniformados escalafonados)».

Por otro lado, el ministerio consultante indica que existe una interpretación alternativa que apunta a que «los conscriptos, sus familias y las de los militares y policías desaparecidos sin asignación de retiro son beneficiarios plenos del régimen laboral y prestacional especial establecido legalmente en favor de los uniformados, una vez hayan sido reconocidos como víctimas del conflicto armado».

No obstante, señala que adoptar esta última interpretación resultaría contradictorio con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que, de manera reiterada, «ha señalado que a los conscriptos no les es aplicable el régimen salarial y prestacional de los uniformados» dado que su vinculación no tiene carácter laboral ni profesional. Asimismo, el Ministerio advierte que dicha interpretación podría generar «consecuencias fiscales en la medida en que se requeriría incluir en los presupuestos anuales recursos para dar esa cobertura a los conscriptos que resulten ser reconocidos como víctimas del conflicto».

Ante tal divergencia de criterios, el Ministerio de Defensa Nacional explica que se requiere precisar el sentido y alcance de la expresión contenida en el inciso 2º del parágrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024. En particular si la referencia a «[...] serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado» implica reconocer los beneficios preexistentes en

la legislación para los conscriptos, o si supone una ampliación del régimen especial a favor de estos.

Con fundamento en lo anterior, el señor ministro de Defensa Nacional formuló la siguiente

### **PREGUNTA:**

1. «¿Cómo debe interpretarse la expresión “serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado” contenida en el parágrafo primero del artículo 3 de la Ley 2421 de 2024? ¿Debe entenderse que se está haciendo referencia a las prestaciones que la legislación preexistente ya consagra en favor de los conscriptos? ¿O debe entenderse que se está ampliando la cobertura a los conscriptos y debe dárseles el mismo tratamiento que a los uniformados escalafonados (que son los que propiamente integran la Fuerza Pública)?» [Comillas y paréntesis textuales].

### **II. CONSIDERACIONES**

De la pregunta formulada por el ministerio consultante se desprende el siguiente problema jurídico:

¿La expresión contenida en el parágrafo 1º del artículo 3 de la Ley 2421 de 2024, según la cual «serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado» debe interpretarse en el sentido de que los conscriptos víctimas del conflicto armado:

- i) quedan sujetos a las prestaciones previstas en su régimen legal especial, o
- ii) quedan incluidos dentro del régimen especial de los miembros escalafonados de la Fuerza Pública, recibiendo los mismos beneficios y prestaciones que los uniformados que la integran?

Con el propósito de dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: i) métodos de interpretación de la ley; ii) los miembros de la Fuerza Pública como víctimas de conflicto armado y su reparación integral, en particular la económica; iii) beneficios para los conscriptos o

ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario; y iv) la interpretación del inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024.

Pasa la Sala a desarrollar los temas indicados:

## 1. Métodos de interpretación de la Ley

Conforme al artículo 4º de la Constitución Política, las normas constitucionales prevalecen sobre cualquier otra disposición del ordenamiento jurídico. En virtud de este principio de supremacía constitucional, todas las normas, ya sean de carácter legal o administrativo, deben interpretarse de manera coherente y armónica con los principios y preceptos constitucionales aplicables, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup>. En consecuencia, la interpretación de cualquier disposición normativa debe realizarse, ante todo, a la luz de las normas constitucionales que regulen la materia correspondiente.

La doctrina de la Sala ha señalado que «[i]nterpretar la ley es fijar su sentido y alcance, para lo cual existen unas normas generales de hermenéutica que son aplicables siempre que la ley que se pretenda interpretar no sea objeto de ley interpretativa»<sup>2</sup>.

En el Concepto 665 de 1995<sup>3</sup>, la Sala explicó:

Algunos de estos principios son bastante conocidos: la ley posterior prevalece sobre la ley anterior; la ley especial debe aplicarse con prelación a la ley de carácter general; “dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la crítica y la hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar o armonizar disposiciones legales, oscuras o incongruentes”; para interpretar las expresiones oscuras de la ley, puede recurrirse a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento, etc.

En este contexto, la Sala ha establecido que para darle sentido y alcance a una norma, el intérprete puede valerse de reglas de interpretación como las siguientes:

- a. Cuando las palabras de la ley hayan sido expresamente definidas para ciertas materias por el legislador, se les dará en ésta su significado legal.
- b. Cuando sobre la forma de interpretación no haya norma expresa en la misma ley o en otra nueva ley, es menester recurrir a los principios generales consagrados

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencias C-054 de 2016, C-699 de 2016, entre otras.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 665 del 9 de febrero de 1995.

<sup>3</sup> Ibidem.

en la Constitución y en la ley (especialmente en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en el capítulo 4o. del título preliminar del Código Civil, “interpretación de la ley”). [...].

c. Cuando se trate de fijar el sentido de cada una de las partes de una ley, su contexto servirá para ilustrarlas, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

d. Cuando no pudieren aplicarse los principios y reglas de hermenéutica, los pasajes oscuros o contradictorios se interpretarán del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural. [...]<sup>4</sup>.

Ahora bien, cuando en nuestro ordenamiento jurídico se presentan conflictos o antinomias entre normas jurídicas, la Sala ha indicado que debe acudirse a los criterios hermenéuticos establecidos en las Leyes 57 y 153, ambas de 1887, para dilucidar el sentido de la misma. Son tres los criterios establecidos por estas disposiciones, a saber: el criterio jerárquico, el criterio cronológico y el criterio de especialidad<sup>5</sup>.

No obstante, como en la presente consulta no se trata de conflictos o antinomias entre dos normas, sino, únicamente, de delimitar el alcance de una expresión contenida en una disposición normativa que, en criterio del ministerio consultante, da lugar a interpretaciones divergentes, resulta menester pronunciarse sobre los métodos tradicionales de interpretación.

En Sentencia T-056 de 2016, la Corte Constitucional indicó que los métodos de interpretación son funcionales a la actividad legislativa. Así dispuso:

La Corte advierte, [sic] que los métodos tradicionales de interpretación son, al menos en su versión original del siglo XIX, funcionales a la [...] actividad legislativa. Esto es así si se tiene en cuenta que los mismos están basados en la supremacía de la actividad del legislador y la mencionada inexistencia de parámetros superiores a la legislación.

En efecto, el **método sistemático** apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella.

Lo mismo sucede con el **método histórico**, pues este intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios.

De igual manera, el **método teológico o finalista** se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 665 del 9 de febrero de 1995.

<sup>5</sup> A propósito, véase Concepto 2412 del 30 de julio de 2019.

Por último, el **método gramatical** es el que está más profundamente vinculado con la hipótesis de infalibilidad de ese legislador soberano, pues supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado. [Resalta la Sala].

En reiterados conceptos<sup>6</sup>, la Sala ha hecho referencia a los citados métodos de interpretación jurídica, y los ha aplicado en casos concretos. Así, en el Concepto 2326 de 2017<sup>7</sup>, ante la falta de claridad de una disposición normativa, estimó procedente acudir a la intención o espíritu del legislador, conforme a lo previsto en el artículo 27 del Código Civil, que establece:

Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento. [Resalta la Sala].

En esa ocasión, la Sala destacó que esta regla de interpretación no se aplica únicamente cuando el tenor literal de una norma resulte confuso, como podría entenderse desde una perspectiva excesivamente formalista o exegética -es decir, cuando la disposición jurídica (artículo, párrafo, inciso, etc.) se exprese en términos ininteligibles, ambiguos, incompletos o incorrectos desde el punto de vista lingüístico, semántico o gramatical-. Sino que dicha regla es aplicable, en general, cuando el «sentido de la ley» no sea claro o cuando la expresión normativa resulte «oscura», conforme lo dispone expresamente el artículo 27 del Código Civil, situación que puede presentarse por diversas razones, más allá de la mera imprecisión o deficiencia del lenguaje<sup>8</sup>.

Es así como en el referido Concepto 2326 de febrero de 2017 se observó que:

Puede que una disposición sea completa, desde el punto de vista gramatical, además de entendible y correcta, desde el punto de vista idiomático, pero que su sentido, significado o alcance resulte, sin embargo, confuso u oscuro, desde un punto de vista lógico-jurídico, pues derive en una regla de derecho absurda, inaplicable, ostensiblemente injusta o evidentemente opuesta a la Constitución

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2503 del 2 de agosto de 2023, y Concepto 2279 de 26 de octubre de 2016, entre otros.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2326 del 8 de febrero de 2017.

<sup>8</sup> En otra ocasión, la Sala explicó que cuando la disposición normativa no es clara (ya sea artículo, párrafo, inciso, entre otros) ni en su ubicación dentro de la ley, ni en su texto, ni en su finalidad aparente, es necesario consultar la «historia fidedigna de su establecimiento», es decir, sus antecedentes, con el fin de encontrar allí el propósito o la finalidad que persiguió el legislador con dicha norma. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2279 del 26 de octubre de 2016.

Política, al sentido general de la ley de la cual forme parte, a la finalidad perseguida por la misma o a otras normas contenidas en el mismo cuerpo normativo<sup>9</sup>.

Frente a estos supuestos, la Sala, en el mismo concepto, determinó que la regla de interpretación consagrada en el artículo 27 del Código Civil resulta válidamente aplicable, y precisó que su utilización no implica sustituir el texto legal por la disposición que el intérprete estime más justa o conveniente, ni atribuirle el sentido que este le daría si fuese el Legislador. Por el contrario, se debe recurrir a la «intención o espíritu» de la ley, «claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento», conforme lo establece la norma citada. [Resalta la Sala].

Igualmente, consideró que:

Se trata de una parte, del **método histórico**, en cuya virtud se intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios, y de otra, del **teleológico o finalista** que se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos<sup>10</sup>. [Resalta la Sala].

En cualquier caso, en la aplicación tanto del método histórico como del teleológico o finalista, la Sala ha indicado que se debe «reconocer el contexto histórico en el que se expidió la norma. Para ello se procede a consultar la voluntad real del Legislador, a partir de lo consignado, entre otras fuentes, en las actas de los debates surtidos en el seno del Congreso de la República». En tal virtud, el «ordenamiento jurídico colombiano tradicionalmente ha tenido como criterio de interpretación normativa, el recurso de indagar por la voluntad del legislador el espíritu o racionalidad de la ley»<sup>11</sup>.

Ahora, frente al método de interpretación sistemático, la Sala, en Concepto 2279 del 26 de octubre de 2016, resaltó:

Por otro lado, una de las reglas de interpretación de la ley más importantes que establece el Código Civil consiste en que las normas jurídicas no pueden entenderse en forma aislada, como si fueran elementos separados y autosuficientes, sino que deben interpretarse en el contexto de la ley o el conjunto normativo del cual formen parte, teniendo en cuenta tanto su objeto y finalidad generales, como las otras partes que lo componen, e incluso, las otras leyes o disposiciones que se refieran al mismo asunto. Es lo que se llama la interpretación sistemática de la ley, que está consagrada principalmente en el artículo 30 y, en menor medida, en el artículo 32 ibídem, así:

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2326 del 8 de febrero de 2017.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2503 del 2 de agosto de 2023.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2503 del 2 de agosto de 2023.

*“Artículo 30. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.*

*Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.*

(...)

*“Artículo 32. En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural”<sup>12</sup>. [Comillas y cursivas en el texto original].*

Finalmente, dichas reglas hermenéuticas son aplicables para la interpretación de toda norma jurídica. No obstante, tratándose de disposiciones especiales contenidas en las leyes que se pretenden interpretar, su aplicación también se ve reforzada por lo previsto en dichas normas, las cuales deben observarse con prelación, al constituir reglas especiales en materia de interpretación.

En conclusión, la interpretación de la ley debe realizarse siempre en armonía con la Constitución, como norma suprema del ordenamiento. Los métodos gramatical, histórico, sistemático y teleológico no actúan de forma aislada, sino complementaria, para garantizar que el sentido de la norma refleje la intención del Legislador y preserve la coherencia del sistema jurídico.

La labor interpretativa del operador jurídico no se limita a una lectura literal de las normas, sino que exige indagar por su espíritu, finalidad y contexto. En esa medida, constituye un ejercicio racional y garantista, orientado a obtener decisiones jurídicas coherentes con los valores de justicia y seguridad jurídica de la Constitución Política.

Dicho lo anterior, y dado que el objeto de la consulta consiste en interpretar el alcance de la expresión contenida en el inciso 2º del párrafo primero del artículo 3 de la Ley 2421 de 2024 -según el cual «serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado»-, la Sala abordará su análisis a partir de lo que en su momento dispuso la Ley 1448 de 2011<sup>13</sup>, sobre el particular, y las modificaciones realizadas a esta por la Ley 2421 de 2024<sup>14</sup>, y de la aplicación

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2279 del 26 de octubre de 2016.

<sup>13</sup> «Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones»

<sup>14</sup> «Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno».

de los métodos de interpretación histórico, sistemático y teleológico previamente desarrollados.

## **2. Los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado y su reparación integral, en particular la económica**

### **2.1. Ley 1448 de 2011 «[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones»**

El Legislador determinó el objeto de la Ley 1448 de 2011 en su artículo 1°, de la siguiente manera:

**Artículo 1º Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. [Resalta la Sala].

En desarrollo del objeto mencionado, el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 previó, en su momento, el derecho a la reparación integral de las víctimas en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 25.** Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. [...].

Como se observa, la disposición establece que la reparación integral comprende medidas destinadas a reparar a las víctimas del conflicto armado no solo desde una perspectiva económica, sino también moral y simbólica. En efecto, al disponer que dicha reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, la norma diferencia entre las medidas orientadas a compensar económicamente el daño sufrido -como la indemnización- y aquellas que buscan restablecer o dignificar los derechos vulnerados de las víctimas como la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

Para la Sala el artículo 25 *ibidem* siguió el criterio de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el cual señala que el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado no solo comporta el resarcimiento de los daños y perjuicios que se deriven de una violación a los derechos y garantías de las personas, «sino que también implica la búsqueda del restablecimiento del *statu quo*, motivo por el cual se adoptan una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que propenden por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos [...]»<sup>15</sup>.

Es así como en Sentencia del 20 de febrero de 2008, exp. 16.996, la citada Sección delimitó el alcance de las medidas de reparación integral, estableciendo la distinción entre **pecuniarias y no pecuniarias**, de la siguiente forma:

- a) La restitución o *restitutio in integrum*, es el restablecimiento de las cosas a su estado normal o anterior a la violación [sic], es la forma perfecta de reparación, y que sólo en la medida en que dicha restitución no resulte accesible procede acordar otras medidas reparatorias.
- b) La indemnización por los perjuicios materiales sufridos por las víctimas de un caso en particular, comprende el daño material (daño emergente, lucro cesante) y el daño inmaterial.
- c) Rehabilitación, comprende la financiación de la atención médica y psicológica o siquiátrica [sic] o de los servicios sociales, jurídicos [sic] o de otra índole [sic].
- d) Satisfacción, son medidas morales de carácter simbólico y colectivo, que comprende los perjuicios no materiales, como por ejemplo, el reconocimiento público del Estado de su responsabilidad, actos conmemorativos, bautizos de vías públicas, monumentos, etc.
- e) Garantías [sic] de no repetición, son aquellas medidas idóneas, de carácter administrativo[,] legislativo o judicial, tendientes a que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a su dignidad, entre las cuales cabe mencionar aquellas encaminadas a disolver los grupos armados al margen de la ley, y la derogación de leyes, entre otras<sup>16</sup>.

Particularmente, en la Ley 1448 de 2011 estas medidas de reparación integral se encuentran consignadas en los artículos originales 71 y 72 (que se refieren a la restitución); 135, 136, y 137 (en cuanto a las medidas de rehabilitación); 139 (medidas de satisfacción); 141 (que prevé la reparación simbólica); 149 (garantía de no repetición) y 151 (que consagra la reparación colectiva).

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2008, exp. 16.996.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2008, exp. 16.996.

Ahora bien, en cuanto a los sujetos que se consideran víctimas del conflicto armado, el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, en su versión original, estableció:

**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 1o.** Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

[...].

**PARÁGRAFO 4o.** Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

**PARÁGRAFO 5o.** La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley. [Resalta la Sala].

Como se aprecia de la lectura del citado artículo 3º, el Legislador: i) delimitó el alcance del concepto de víctima, para los efectos de la Ley 1448 de 2011 -como sujetos destinatarios de las medidas de reparación integral-, y ii) reconoció expresamente a los «**miembros de la Fuerza Pública**» como víctimas dentro del conflicto armado interno, en los términos de la mencionada ley, **cuando hayan sufrido daños con ocasión de este.**

Igualmente, advierte la Sala que el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 consagró una regla específica en materia de reparación integral para los «miembros de la Fuerza Pública» reconocidos como víctimas. **Por una parte, dispuso que la reparación económica se regiría por el régimen especial que**

**les resultara aplicable; y, por la otra, señaló que tendrían derecho a todas las medidas de satisfacción y garantías de no repetición contempladas en la mencionada ley.**

Posteriormente, la expresión «[c]uando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable», contenida en el párrafo 1º del artículo *ibidem*, fue objeto de demanda de constitucionalidad.

Según el demandante, el Legislador vulneró el derecho a la igualdad al disponer que la reparación económica de los miembros de la Fuerza Pública, víctimas del conflicto armado, se limitara -por todo concepto- a la prevista en el régimen especial que les resultara aplicable. A su juicio, esta disposición implicaba un trato desigual frente a las demás víctimas del conflicto, pues impedía que los integrantes de la Fuerza Pública accedieran a una reparación integral, restringiéndolos únicamente a los beneficios reconocidos en dicho régimen especial.

En relación con los reparos de constitucionalidad planteados, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-161 de 2016, cuyo análisis será desarrollado por la Sala en el acápite siguiente.

## **2.2. Sentencia C-161 de 2016 de la Corte Constitucional**

En esta providencia la Corte Constitucional precisó los criterios que orientan la reparación integral de los miembros de la Fuerza Pública en su calidad de víctimas del conflicto armado.

Para adelantar el examen de constitucionalidad del segmento normativo acusado, la Alta Corporación abordó tres aspectos fundamentales: i) el reconocimiento expreso de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado; ii) el alcance del derecho a la reparación integral, y iii) el régimen especial aplicable a dicho grupo.

Todo lo anterior con el propósito de determinar lo siguiente:

4. Del reconocimiento que el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448/11 examinado realiza de la condición de víctima a los miembros de la Fuerza Pública surge la consecuencia trascendente de que son titulares de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y que las violaciones de que trata dicha norma no se vuelvan a repetir. Como beneficiarios de la Ley tienen derecho a ser reparados integralmente “*de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido*” (Art. 3º). Su derecho a la reparación integral comprende en consecuencia todos los componentes a que refiere la ley, esto

es, “*las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica*” (Art. 25).

15. No obstante, dada su condición de miembros de la Fuerza Pública, la vinculación laboral que sostienen con la administración, la importante misión constitucional que desempeñan, y el elevado riesgo que involucra su labor, el legislador estableció un régimen especial de reparación para este grupo de víctimas, conforme al cual **pese a ser titulares del derecho a la reparación integral** y por ende, ser destinatarios de todas medidas establecidas para su satisfacción, el componente de **reparación económica** corresponderá al previsto en el régimen especial que les sea aplicable. [...].

Cabe precisar que cuando la disposición enjuiciada hace referencia a que «*su reparación económica corresponderá **por todo concepto** a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable*», **está remitiendo a las prestaciones y salvaguardas previstos en estos estatutos específicamente en materia de reparación económica**. Y aunque el precepto bajo examen menciona explícitamente otras medidas como las de satisfacción y garantía de no repetición de las cuales serían también beneficiarios los miembros de la Fuerza Pública, ello no excluye la posibilidad de que se acojan a otras medidas que concurren a conformar el concepto de reparación integral al tenor del artículo 25 de la Ley 1448, tales como la restitución y la rehabilitación. [...].

18. A manera de conclusión puede afirmarse que el reconocimiento de la condición de víctimas de los integrantes de la Fuerza Pública por hechos relacionados con el conflicto armado interno, cuenta con una importante tradición en el orden jurídico colombiano y en la jurisprudencia relativa a contextos normativos tanto de justicia transicional como de ordinaria. No obstante, **dicho reconocimiento va asociado a un tratamiento especial en materia indemnizatoria, derivado de la existencia de una relación laboral con el Estado voluntariamente asumida, de los riesgos previamente valorados que entraña la actividad adscrita a ese vínculo laboral, y de los derechos legales y reglamentarios que se concretan cuando ocurre un daño vinculado a esa actividad ordinaria de riesgo, propio de su labor**.

La norma que es objeto de examen en esta oportunidad se inscribe en esa tradición, en tanto reconoce la condición de víctimas del conflicto armado a los integrantes de la Fuerza Pública, así como su derecho a la reparación integral y en ese ámbito a recibir medidas de satisfacción y garantías de no repetición. [...].

25. Finalmente, observa la Corte que el párrafo del artículo 3° bajo examen, **establece una restricción únicamente en materia de reparación económica, esto es, en el componente indemnizatorio de la reparación, para los miembros de la Fuerza Pública que fueron víctimas del conflicto armado en los términos de la ley, reconduciendo su alcance a aquel que les corresponda de acuerdo con el régimen especial que los cobija**. Explícitamente hace referencia en el segmento final a su derecho a las medidas

de satisfacción y garantía de no repetición, como componentes de la reparación integral a la que tienen derecho. Esta referencia expresa no implica una sustracción de estos destinatarios de la ley, del acceso a otros componentes de la reparación integral como las medidas de restitución o rehabilitación a las que tendrían derecho conforme al artículo 25 de la Ley 1448, siempre y cuando no se encuentren previstas en los regímenes especiales que los rigen<sup>17</sup>. [Resalta la Sala].

De lo expuesto, la Sala encuentra que el análisis efectuado por la Corte Constitucional dejó claro que la expresión contenida en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 no desconoció el derecho a la reparación integral de los miembros de la Fuerza Pública que resultaran víctimas del conflicto armado, sino que **remitió la dimensión económica de la misma al régimen especial que les fuera aplicable** a los citados miembros, **sin excluir el acceso a las demás medidas de reparación previstas en la ley**, tales como la rehabilitación, la satisfacción, la restitución y las garantías de no repetición.

Según lo explicó la Corte Constitucional en sentencia citada, ello **permite articular la Ley 1448 de 2011 con los sistemas de beneficios y prestacionales de los integrantes de la Fuerza Pública, garantizado un tratamiento diferenciado, coherente, y ajustado a la naturaleza particular de su función y a los riesgos inherentes a su labor**. De esta manera se evita una duplicidad de erogaciones frente a la misma causa.

Al respecto, la sentencia precisó:

41. De los antecedentes legislativos, el contenido de la norma acusada y el marco normativo en que esta se inserta, **es posible identificar como fines del trato diferenciado que se censura los siguientes: (i) articular y armonizar las medidas de transición previstas en la Ley 1448 de 2011 con otros mecanismos resarcitorios preestablecidos en el orden jurídico** con miras a garantizar mayor equidad y cobertura en la reparación; **(iii) optimizar y racionalizar el uso de los recursos disponibles para los programas de reparación económica** en el marco de la política pública a favor de la víctimas del conflicto armado, a fin de hacerla sostenible, evitando la duplicidad de erogaciones fundadas en la misma causa; **(iii) reiterar la respuesta diferenciada que el Estado debe tener frente a los miembros de la Fuerza Pública**, en virtud de la funciones de alto riesgo que desempeñan<sup>18</sup>. [Resalta la Sala].

Asimismo, la Corte Constitucional sostuvo que la aplicación del régimen especial de los miembros de la Fuerza Pública -en su condición de víctimas del conflicto armado- para el reconocimiento de **la reparación económica** prevista en la norma

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2016.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2016.

demandada, no constituye un trato desigual ni discriminatorio frente a las demás víctimas. En este sentido, señaló:

[...] entre estos dos grupos de víctimas existen diferencias relevantes que justifican una respuesta adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva para el resarcimiento del daño sufrido. En efecto, las funciones que desempeñan los miembros de la Fuerza Pública se encuentran intrínsecamente vinculadas al conflicto armado, mientras que las demás víctimas son civiles o servidores públicos en quienes no concurre ésta [sic] especificidad funcional.

La situación de elevado riesgo que subyace y es inherente a la actividad que desempeñan los miembros de la fuerza pública, unida a su conocimiento y aceptación previa del mismo al incorporarse a esos cuerpos armados, es lo que ha dado lugar a la construcción y aplicación de un régimen indemnizatorio especial que ha recibido el aval constitucional.

[...]. **En virtud de este régimen prestacional especial los daños padecidos por los miembros de la Fuerza Pública como consecuencia de las lesiones sufridas en cumplimiento de sus funciones se encuentran compensados por una serie de indemnizaciones, reconocimientos patrimoniales y prestaciones especiales** aplicables en aquellos casos en que el personal adscrito a Ejército Nacional o a la Policía Nacional, sufren lesiones o mueren en cumplimiento de su deber o con ocasión del servicio.

[...]. Se trata de un régimen indemnizatorio que se construye sobre la base de una tasación del perjuicio, preestablecida por el legislador, en virtud del riesgo que asumen en el desarrollo de sus funciones el cual incorpora la participación en el conflicto armado.

Por consiguiente **la inserción de un tratamiento diferenciado para las víctimas vinculadas a la Fuerza Pública en punto a la reparación económica, resulta adecuado para reafirmar esta protección especial que ha establecido el legislador en su favor, a la vez que permite la articulación de las diversas medidas reparadoras establecidas por el orden jurídico con miras a la optimización de los recursos** en procura de una mayor cobertura a otras víctimas que no cuentan con estas protecciones preestablecidas por el legislador [...].

50. Con fundamento en las anteriores consideraciones encuentra la Corte que el tratamiento diferenciado que establece el parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, entre las víctimas que tienen la condición de miembros de la Fuerza Pública y las que no pertenece a estos cuerpos armados, en punto a la reparación económica, **no incorpora un trato discriminatorio comoquiera que dicho tratamiento se encuentra justificado en la medida que cumple fines constitucionales revestidos de legitimidad e importancia.** Y adicionalmente,

este tratamiento diferenciado resulta adecuado y efectivamente conducente en orden al logro de esos fines<sup>19</sup>. [Resalta la Sala].

En virtud de lo expuesto, en la mencionada sentencia se declaró exequible la expresión contenida en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011: «[c]uando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable».

Además del pronunciamiento mayoritario, la Sala destaca que se presentó un salvamento de voto en el que se propuso declarar la exequibilidad condicionada de la expresión de la norma demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

[...] estimo necesario aclarar que, a pesar de lo decidido por la mayoría, los miembros de la Fuerza Pública sí pueden ser víctimas de violaciones al Derecho Internacional Humanitario -D.I.H.-, y por tanto, pueden ser sujetos de indemnización y en general de los mismos beneficios que cualquier víctima del conflicto armado, como lo sostenía la ponencia que fue derrotada. Por ejemplo, me refiero a eventos diferentes a los acaecidos “en combate” y a la muerte con ocasión de un enfrentamiento convencional. Piénsese en el caso en el que un miembro de la fuerza pública sea objeto de ataque con armas prohibidas por el D.I.H. (gases químicos, minas, cilindros, etc.) o cuando no estando en servicio activo (no uniformado) sea secuestrado o desaparecido.

Con esto quiero señalar que el “régimen prestacional especial” de los miembros de la Fuerza Pública debe ser complementario a la **reparación económica** que eventualmente les corresponda por su condición de víctimas. No se trata de concederles una doble indemnización, tampoco de confundir los “régimenes” a aplicar; se trata de garantizarles una reparación integral en caso de tener derecho a ella, hecho que es diferente del derecho que tienen a subsidios, prestaciones sociales y seguro de vida.

2.- Entiendo que si bien la norma demandada efectivamente prevé la aplicación de un “régimen especial”, lo cierto es que no es claro que ese régimen exista o sea el correspondiente a las prestaciones sociales de tipo pensional, como lo asumió la mayoría. En ese sentido, preocupa que algunos hechos victimizantes, como los señalados anteriormente, no queden cubiertos por el denominado “régimen prestacional especial”, razón por la cual resultaría necesario realizar un análisis puntual, caso a caso, a efectos de poder determinar en qué medida hay lugar a una **reparación económica distinta** y sin perjuicio de las prestaciones sociales causadas. [Comillas y negrillas en el texto original].

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2017.

Tanto la posición mayoritaria expresada en la Sentencia C-161 de 2016, como los argumentos planteados en el correspondiente salvamento de voto, fueron considerados por el Legislador al reformar el artículo 3º de La Ley 1448 de 2011, mediante la Ley 2421 de 2024<sup>20</sup>, como se expone más adelante.

De lo expuesto, en los dos apartes precedentes, la Sala concluye que:

- i) La Ley 1448 de 2011 estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, tanto individuales como colectivas, orientadas a garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. En desarrollo de dicho propósito, el Legislador distinguió entre medidas de reparación de carácter pecuniario y no pecuniario (artículo 25).
- ii) Conforme al artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido daños 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 de las normas internacionales de Derechos Humanos, cometidas con ocasión del conflicto armado interno.
- iii) Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del artículo 3º *ibidem*, **su reparación económica corresponderá, por todo concepto, a la que tengan derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable.** Asimismo, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la misma ley.
- iv) La Corte Constitucional, en Sentencia C-161 de 2016, consideró que **el trato diferenciado en materia de reparación económica previsto para los miembros de la Fuerza Pública no configura una discriminación frente a las demás víctimas del conflicto armado** ni vulnera el principio de igualdad contenido en la Constitución.
- v) La diferenciación en la reparación económica de los miembros de la Fuerza Pública, sustentada en un régimen prestacional e indemnizatorio especial diseñado por el Legislador, obedece a la necesidad de **reconocer las particularidades funcionales y los riesgos inherentes a las labores de defensa y seguridad del Estado de quienes se encuentran adscritos a dicha fuerza.**
- vi) Esta distinción en la reparación económica también contribuye a la optimización de los recursos públicos, en beneficio de una mayor cobertura

---

<sup>20</sup> «Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011, y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno.».

para las demás víctimas que no cuentan con ese marco prestacional específico.

### 2.3. **Ley 2421 de 2024 «[p]or la cual se modifica la Ley 1448 de 2011, y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno»**

La Ley 2421 de 2024 tiene por objeto fortalecer el sistema de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno «para reafirmar los derechos de las víctimas desde un enfoque de exigibilidad como derechos humanos, en procura de garantizar sus condiciones dignas y humanas»<sup>21</sup>.

En este contexto, el artículo 11 de la misma ley, que modificó el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, dispuso:

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 25 del Capítulo II del Título I de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL.** Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. [...]. [Resalta la Sala el texto modificado].

Esta modificación incorpora una visión amplia y humanizada del derecho a la reparación integral, al incluir expresamente la **dimensión restaurativa**. Además, refuerza el **enfoque diferencial y colectivo**, al reconocer características particulares de cada víctima, como individuo y grupo afectado por el conflicto armado.

Particularmente, estas medidas se desarrollan en los artículos 36 y 37, que modificaron, respectivamente, los artículos 136 y 137 de la Ley 1448 de 2011 (referidos a las medidas de rehabilitación); 40, que modificó el artículo 141 de la Ley 1448 de 2011 (sobre la reparación simbólica); 44, que modificó el artículo 149 (en

---

<sup>21</sup> Artículo 1o. Objeto. (Ley 2421 de 2024).

materia de garantías de no repetición) y 45, que modificó el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 (relativo a la reparación colectiva).

Ahora bien, el artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 amplió el alcance de la noción de víctima prevista en la Ley 1448 de 2011, al incluir expresamente a los **conscriptos** o **ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario** como víctimas del conflicto armado.

A continuación, se presenta un paralelo entre el texto original del artículo 3º y su versión modificada por la Ley 2421 de 2024, en los aspectos relevantes para esta consulta:

Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011	Artículo 3º de la Ley 2421 de 2024
<p><b>ARTÍCULO 3.</b> 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.</p> <p>[...].</p>	<p><b>ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS.</b> Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país donde habita, si goza o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o en los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medioambiente, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.</p> <p>[...].</p> <p><u>Los miembros de la Fuerza Pública que en cumplimiento de su deber legal sufran vulneraciones a sus derechos por infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y sus familias en los términos del presente artículo.</u></p> <p>[...].</p>

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

[...].

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. En caso de determinarse que se encuentra por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral contempladas en la mencionada ley, incluida la indemnización económica.

También serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Si bien la reparación económica de las víctimas miembros de la Fuerza Pública está a cargo del régimen especial, esto no es causal para que se les niegue el acceso a los otros derechos contenidos en la presente ley y en igualdad de condiciones a todas las demás víctimas del conflicto armado.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, dentro de los cuatro meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará un programa especial y diferencial que fortalezca las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas que pertenecieron o pertenecen a la Fuerza Pública, incluyendo

<p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.</p>	<p><u>a la población referida en el inciso precedente.</u></p> <p><u>La reglamentación de que trata el inciso anterior deberá contener como mínimo la fecha de ocurrencia del hecho victimizante y la fecha de vinculación y/o desvinculación de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de determinar la cobertura del régimen especial de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado. Así mismo, se creará una mesa de trabajo con la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el Ministerio de Defensa Nacional y la Defensoría del Pueblo para reglamentar las medidas de reparación a miembros de la fuerza pública y la policía cuando sean víctimas conforme a lo señalado en el artículo 3o de la presente ley.</u></p> <p><u>Adicionalmente, en lo relacionado con hechos de homicidio, secuestro y desaparición forzada en miembros de la Fuerza Pública exentos del régimen especial y aquellos ciudadanos que se encuentren prestando o hayan prestado el servicio militar obligatorio o voluntario, sus beneficiarios tendrán derecho a recibir las ayudas y al restablecimiento del derecho por la afectación de acuerdo con lo establecido en la presente ley.</u></p> <p>[...].</p> <p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, las cuales serán plurales conforme al hecho delictivo ocurrido que determinó el daño; esto como parte del conglomerado</p>
---	---

<p><b>PARÁGRAFO 5o.</b> La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.</p>	<p>social y sin necesidad de que sean individualizadas</p> <p>La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, creará una ruta especial para las personas acreditadas como víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), así como también a quienes hayan tenido ese reconocimiento por parte de la Unidad de Búsqueda de personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).</p> <p><b>PARÁGRAFO 5o.</b> La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3) común a los Convenios de Ginebra de 1949.</p> <p>El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales; no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p>[Subraya la Sala las modificaciones efectuadas].</p>
--	---

La Sala destaca que, a diferencia de la versión original del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, la disposición reformada incluyó diversas situaciones relacionadas con el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, y con los criterios de reparación integral. Entre los cambios más relevantes se destacan los siguientes:

- i) La Ley 2421 de 2024 precisó que se consideran víctimas del conflicto armado los miembros de la Fuerza Pública que, en **cumplimiento de su deber legal**, resulten afectados en sus derechos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En tales casos, serán reconocidos como víctimas, al igual que sus familias.
- ii) También serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, **aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario**, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado.
- iii) **Cuando el daño sufrido por los miembros de la Fuerza Pública y por los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario no se encuentre cubierto por el régimen especial que les sea aplicable**, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, **incluida la indemnización económica**.
- iv) Si bien la **reparación económica** de los miembros de la Fuerza Pública está a cargo del régimen especial que les sea aplicable, esto no es causal para que se les niegue el acceso **a los otros derechos** contenidos en la presente ley, en igualdad de condiciones a todas las demás víctimas del conflicto armado.
- v) La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas deberá reglamentar los hechos victimizantes, con el objetivo de determinar la cobertura del régimen especial de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado, así como de la población mencionada en el inciso anterior, esto es, los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario.

Las adiciones arriba enumeradas tuvieron lugar en sede del Congreso de la República, como consecuencia de la Sentencia C-161 de 2016<sup>22</sup>, de manera que, para la Sala, el Legislador estableció un **régimen complementario que buscó armonizar la existencia de regímenes especiales, con la obligación general del Estado de reparar integralmente a todas las víctimas del conflicto armado, en condiciones de igualdad**.

---

<sup>22</sup> Según consta en la Gaceta del Congreso 1183 de 2023, se propuso en el pliego de modificaciones la incorporación de un nuevo artículo «que modifica el parágrafo del artículo que establece la definición de víctimas, en concordancia con la sentencia C-161 de 2016 de la Corte Constitucional M.P. Luis Ernesto Vargas Silva».

En este sentido, la Sala advierte que el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 incluyó, tanto a los conscriptos, como a los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública dentro de la categoría de víctimas del conflicto armado, reconociéndolos como sujetos destinatarios de las medidas de reparación integral en todos sus componentes<sup>23</sup>. Esto, siempre que cumplan con los siguientes criterios<sup>24</sup>:

i) **Criterio temporal:** las personas (o sus familiares<sup>25</sup>) que, de manera individual o colectiva, hayan sufrido un daño en sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985.

ii) **Criterio material:** aquellas que hayan padecido tales daños como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, violaciones a las normas internacionales de derechos humanos, o por delitos cometidos contra los recursos naturales y el medio ambiente, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno. En el caso de los miembros de la Fuerza Pública, la ley los reconoce como víctimas cuando los hechos se producen en cumplimiento de su deber legal.

Adicionalmente, la Sala encuentra que el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 ratificó que la reparación económica de los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado **se rige por el régimen especial que les resulte aplicable**.

En este contexto, la consulta elevada por el Ministerio de Defensa Nacional se origina en la duda sobre si el inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 -que reconoce como víctimas a los ciudadanos que, durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, sufrieron daños con ocasión del conflicto armado- conlleva su equiparación, para efectos indemnizatorios o de

---

<sup>23</sup> Las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

<sup>24</sup> La Corte Constitucional, en sentencia C-161 de 2016, estableció los límites para la definición de la condición de víctimas, de conformidad con el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. En concreto, la Corte señaló que el mismo artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 definió quiénes son considerados víctimas del conflicto armado, estableciendo criterios temporales, personales y materiales. A partir de estas reglas, se reconoció que los miembros de la Fuerza Pública pueden ser víctimas del conflicto armado y, por tanto, titulares de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y no repetición, además de la reparación económica conforme al régimen especial que les resulte aplicable.

<sup>25</sup> Artículo 3º. Víctimas. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad o de crianza, primero civil de la víctima directa, en el momento de los hechos y, cuando a esta se le hubiere dado muerte, estuviere desaparecida, hubiese sido secuestrada o hubiese sufrido un daño como consecuencia de crímenes de lesa humanidad y graves infracciones al derecho internacional humanitario o al derecho internacional de los derechos humanos. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad. [...].

reparación económica, al régimen especial previsto para «los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública».

Para resolver este problema jurídico, resulta necesario revisar el régimen legal aplicable a los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario, así como su distinción frente al régimen especial de los mencionados uniformados.

### **3. Beneficios para los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario**

#### **3.1. Marco constitucional y legal del servicio militar obligatorio en la Fuerza Pública**

El artículo 216 de la Constitución Política de 1991 establece que «todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas». Asimismo, la norma constitucional facultó al Legislador para determinar las prerrogativas de la prestación del servicio militar, y las condiciones que, en todo tiempo, eximen de su cumplimiento<sup>26</sup>. Textualmente, así dispone:

**ARTICULO 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo. [Resalta la Sala].

La Corte Constitucional ha señalado que la obligación de prestar el servicio militar es de naturaleza constitucional, y «corresponde a exigencias mínimas derivadas del

---

<sup>26</sup> A propósito, la Corte Constitucional en Sentencia c-511 de 1994 señaló: «Partiendo el mismo Estatuto Superior de la necesidad "de la prestación de un servicio militar", defiere a la ley su regulación en cuanto a las condiciones y prerrogativas para la prestación del mismo. Y lo que interesa de manera especial en este proceso, le encarga también la definición de las condiciones que eximen de su prestación. Luego, no sólo previó la Carta Política la posibilidad de que la ley estableciera, con un carácter obligatorio, la prestación del servicio militar, como se desprende de la habilitación expresa que otorga al legislador para la determinación de las condiciones que en todo tiempo eximen del mismo, sino que facultó al legislador para establecer diferencias entre quienes presten o no el servicio militar. Esto último según se desprende de las competencias para determinar "las prerrogativas por la prestación del mismo", que no sólo permiten que la ley establezca beneficios para quien preste el servicio militar, sino que la habilitan para imponer sanciones a quienes no lo hagan, conforme a sus propias prescripciones».

deber genérico impuesto a los nacionales respecto del sostenimiento y defensa de la soberanía, la guarda del orden institucional y el mantenimiento del orden público»<sup>27</sup>.

En este sentido, para la Alta Corporación «la prestación del servicio militar obligatorio se sustenta en el artículo 2º de la Constitución, que establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia»<sup>28</sup>, y se deriva del deber de solidaridad y reciprocidad social, consagrado en el preámbulo, que impone a cada persona y a la sociedad, en su conjunto, la responsabilidad de contribuir a la realización efectiva de los valores que inspiran el ordenamiento constitucional<sup>29</sup>. Así lo explicó en Sentencia T-250 de 1993:

[...] 2. El carácter social de nuestro Estado de Derecho se manifiesta en la positivización de deberes y obligaciones constitucionales que exigen fidelidad a los valores supremos del ordenamiento y compromiso activo con las instituciones públicas.

La Constitución no agota su pretensión normativa en una profusa consagración de derechos. También establece una serie de deberes y obligaciones a las personas derivados de los principios fundamentales de solidaridad y reciprocidad social. Los deberes y obligaciones constitucionales imponen unas mismas cargas a sus titulares con miras a alcanzar fines sociales deseables o necesarios.

3. El servicio militar es una obligación constitucional que implica la restricción temporal de cierto ámbito de los derechos y libertades individuales. La defensa de la independencia nacional y las instituciones patrias requiere de personas debidamente preparadas, poseedoras de condiciones físicas y mentales óptimas, para enfrentar eventuales situaciones de emergencia, peligro o calamidad<sup>30</sup>.

Posteriormente, en Sentencia C-561 de 1995, la Corte Constitucional precisó que, a menos de que se configure una de las causales legales de exención, la prestación del servicio militar también se fundamenta en el principio de prevalencia del interés general (artículo 1º), y que se impone a los ciudadanos como manifestación concreta de la obligación general de acatar la Constitución y la ley, y del deber de «respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales»<sup>31</sup> (artículos 4º, inciso 2º, y 95 de la Constitución Política).

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1994.

<sup>28</sup> Cfr., sentencias T-457 de 2016, T-294 de 2016, T-099 de 2015, T-774 de 2013, T-667 de 2012, T-603 de 2012 y T-218 de 2010.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-250 de 1993.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-250 de 1993.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-561 de 1995.

En desarrollo de los referidos mandatos constitucionales, el deber de prestar el servicio militar obligatorio fue reafirmado, en su momento, por la Ley 48 de 1993<sup>32</sup> (artículo 3<sup>o</sup><sup>33</sup>), reglamentada por el Decreto 2048 del 11 de octubre del mismo año<sup>34</sup>. Tales disposiciones fueron derogadas por la Ley 1861 de 2017<sup>35</sup> (parcialmente modificada por la Ley 2384 de 2024<sup>36</sup>), que, en relación con la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, estableció en su artículo 4<sup>o</sup>, lo siguiente:

**ARTÍCULO 4o. SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO.** El servicio militar obligatorio es un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la Independencia nacional, y las instituciones públicas con los beneficios y exclusiones que establece la presente ley, salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de conciencia.

**PARÁGRAFO 1o.** La mujer podrá prestar el servicio militar de manera voluntaria y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno nacional lo determine, y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta ley.

**PARÁGRAFO 2o.** Por ningún motivo se permitirá a la fuerza pública realizar detenciones ni operativos sorpresa para aprehender a los colombianos que a ese momento no se hubieran presentado o prestado el servicio militar obligatorio. [Resalta la Sala].

El artículo 11 de la ley en mención establece que «todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar como reservista de primera o segunda clase, a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad y hasta el día en que cumpla

---

<sup>32</sup> Ley 48 de 1993 (marzo 3) «Por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización.» Derogada por el artículo 81 de la Ley 1861 de 2017 (agosto 4) «Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.»

<sup>33</sup> «Artículo 3 Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones públicas, con las prerrogativas y las exenciones que establece la presente Ley.»

<sup>34</sup> Decreto 2048 de 1993 «Por el cual se reglamenta la Ley 48 de 1993 sobre el servicio de reclutamiento y movilización». Derogado por la Ley 1861 de 2017.

<sup>35</sup> Ley 1861 de 2017 (agosto 4) «Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.»

<sup>36</sup> Ley 2384 de 2024 (julio 19) «Por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1861 de 2017, se incentivan los derechos y deberes de quienes presten el servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones.»

50 años de edad», salvo los casos exonerados consagrados en el artículo 12 de la misma ley<sup>37</sup>.

De igual manera, el artículo 13 dispone que la duración de la prestación del servicio militar sería de entre 12 y 18 meses -según el caso-, y podrá prestarse en las siguientes modalidades, de conformidad con el artículo 15 de la misma normativa: «a) Soldado en el Ejército; b) Infante de Marina en la Armada Nacional; c) Soldado de Aviación en la Fuerza Aérea; d) Auxiliar de Policía en la Policía Nacional; e) Auxiliar del Cuerpo de Custodia en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario».

A propósito, resulta menester resaltar que, si bien, conforme al artículo 15 *ibidem*, el servicio militar obligatorio se puede prestar en la modalidad de «Soldado del Ejército», «Infante de Marina» y «Soldado de Aviación», estos integran la categoría de lo que se ha denominado de manera genérica «conscripto», noción que difiere de los soldados voluntarios<sup>38</sup> (quienes habiendo prestado el servicio militar obligatorio decidían vincularse manera voluntaria a la Fuerza Pública, en los términos de la Ley 131 de 1985) **hoy soldados profesionales**<sup>39</sup>, y de los oficiales y suboficiales de la Fuerza Pública.

Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado se ha referido a tal distinción, en los siguientes términos:

[...].

55. Es de anotar que en el caso de los soldados voluntarios y profesionales, el vínculo con la administración nace de una relación legal y reglamentaria a través de un acto administrativo de nombramiento y la posterior posesión del servidor.

---

<sup>37</sup> El artículo 12 de la Ley 1861 de 2017 establece las causales de exoneración de la prestación del servicio militar obligatorio.

<sup>38</sup> Ley 131 de 1985: Artículo 2. Podrán prestar el servicio militar voluntario quienes, habiendo prestado el servicio militar obligatorio, manifiesten ese deseo al respectivo Comandante de Fuerza y sean aceptados por él. Las autoridades militares podrán organizar otras modalidades de servicio militar voluntario, cuando las circunstancias lo permitan [...]. [Resalta la Sala].

Artículo 3. Las personas a que se refiere el artículo 2º. de la presente Ley, quedarán sujetas, a partir de su vinculación como soldados voluntarios, al Código de Justicia Penal Militar, al Reglamento de Régimen Disciplinario, al Régimen Prestacional y a las normas relativas a la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones para los soldados de las Fuerzas Militares y los reglamentos especiales que se expidan para el desarrollo de esta Ley [...].

<sup>39</sup> A partir del año 2000, con la expedición del Decreto Ley 1793 de 2000, que consagró el «Régimen de carrera y Estatuto Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares» los soldados voluntarios pasaron a ser soldados profesionales. El artículo 5 reguló lo relacionado con la incorporación de soldados profesionales, y en su párrafo se previó que quienes venían desempeñándose como soldados voluntarios podrían solicitar su incorporación como soldados profesionales.

Mientras que en tratándose de los conscriptos, el vínculo surge como cumplimiento del deber constitucional de prestar el servicio militar para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

56. Por otra parte, también deben diferenciarse los soldados voluntarios y profesionales de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares. En efecto, el artículo 5 del Decreto 1211 de 1990, al definir la jerarquía militar, clasificó a los oficiales y suboficiales en diferentes grados y categorías según su vinculación al Ejército Nacional, a la Armada Nacional o a la Fuerza Aérea<sup>40</sup>.

La Corte Constitucional, en reciente Sentencia T-456 de 2024, reafirmó la naturaleza constitucional del deber de prestar el servicio militar, y, también, aclaró que «los colombianos que prestan el servicio militar (obligatorio o voluntario) **no tienen una relación laboral con la institución a la cual se vinculan**, toda vez que la prestación de servicio obedece a una imposición especial del Estado [...]. En consecuencia, **los beneficios otorgados con ocasión de la prestación del servicio constituyen prerrogativas y estímulos, pero no derechos laborales con carácter salarial y prestacional** <sup>[185]</sup><sup>41</sup>. Su único propósito es recompensar a quienes presten el servicio militar en los términos que establece la ley<sup>42</sup>.» [Resalta la Sala].

Para sustentar lo anterior, en la providencia referida, la Corte acudió a la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha distinguido: la prestación del servicio militar obligatorio previsto en el artículo 4º de la Ley 1861 de 2017 -en algunos casos voluntario (parágrafo 1º)-, y la vinculación de los soldados profesionales (antes soldados voluntarios), señalando que **solo en estos últimos casos se configura una relación de carácter laboral con la Administración**, así:

En desarrollo de los referidos mandatos constitucionales, la Ley 1861 de 2017 estableció el servicio militar obligatorio como «un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública»<sup>43</sup>. [...].

43. Como lo ha reconocido el Consejo de Estado, mientras que en el *servicio militar obligatorio* «el vínculo surge debido al cumplimiento del deber constitucional de defensa de la independencia, de la soberanía nacional y de las instituciones

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 4 de octubre de 2018, radicación núm. 05001-23-33-000-2013-00741-01(4648-15) CE-SUJ2-013-18.

<sup>41</sup> Cita original núm. 185: «En este sentido, el artículo 2.3.1.4.10.2. del Decreto 977 de 2018 dispone: “Derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar. [...] La bonificación mensual asignada al soldado, infante de marina, auxiliar de policía y auxiliar del cuerpo de custodia no tendrá carácter salarial».

<sup>42</sup> Cita original núm. 186: Ibid.

<sup>43</sup> Cita original núm. 101: Artículo 4º.

públicas, en el cual no hay carácter laboral alguno»<sup>44</sup>, en el *servicio militar voluntario* «el vínculo surge en virtud de una relación legal y reglamentaria consolidada a través del correspondiente acto administrativo de nombramiento y la consiguiente posesión del servidor o de la relación contractual creada mediante la suscripción de un contrato laboral»<sup>45</sup>. Esta última modalidad de vinculación como *soldado profesional voluntario*, difiere de la prestación del servicio militar «*de manera voluntaria*» prevista por el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1861 de 2017, ya que, «a diferencia del soldado profesional, que ingresa en forma voluntaria a las filas del Ejército con el fin de prestar un servicio a cambio de una contraprestación y que goza de una protección integral de carácter salarial y prestacional, **el soldado que presta servicio militar obligatorio se ve impelido a hacerlo por la imposición de una carga o gravamen especial del Estado**»<sup>46</sup>.

44. En los términos expuestos, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando el servicio militar obligatorio previsto en el artículo 4 de la Ley 1861 de 2017 se presta como *voluntario*, **no genera una relación laboral regida por un contrato de trabajo**, específicamente, porque no es remunerado. En efecto, los elementos esenciales de un vínculo laboral contractual son: (i) la prestación personal de un servicio, (ii) la subordinación, y (iii) la remuneración<sup>47</sup>; mientras que, si bien, aquella relación supone (i) la prestación personal de un servicio al Estado y (ii) la subordinación, **la bonificación que se concede no tiene como propósito otorgar una remuneración**, como tampoco esta es el elemento decisivo del vínculo. Por esta razón, el Consejo de Estado ha señalado que uno de los elementos que permite distinguir la situación jurídica de los soldados que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario –sin vínculo laboral–, y los soldados voluntarios profesionales –con vínculo laboral<sup>48</sup>– es, precisamente, el propósito de obtener una remuneración por parte de los segundos<sup>49</sup>. [...]. [Resalta la Sala]. [Cursivas en el texto original].

Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado dispuso:

De otro lado, es oportuno señalar que en el caso de los soldados voluntarios y profesionales, al igual que en el de oficiales y suboficiales, el vínculo con la

---

<sup>44</sup> Cita original núm. 104: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de julio 2012. Radicado: 52001-23-31-000-2001-00559-01(20079)

<sup>45</sup> Cita original núm. 105: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de julio 2012. Radicado: 52001-23-31-000-2001-00559-01(20079).

<sup>46</sup> Cita original núm. 106: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 18 de julio 2012. Radicado: 52001-23-31-000-2001-00559-01(20079).

<sup>47</sup> Cita original núm. 107: artículos 22.1 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Cfr., al respecto, la Sentencia T-186 de 2023.

<sup>48</sup> Cita original núm. 108: con independencia de que el vínculo sea contractual o reglamentario.

<sup>49</sup> Cita original núm. 109: Entre otras decisiones, son relevantes las siguientes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: de septiembre 28 de 2017, los radicados: 66001-23-31-000-2006-00630-01 y 27001-23-31-000-2010-00177-01, de noviembre 10 de 2017 (radicado: 54001-23-31-000-2004-00204-01) y de abril 27 de 2016 (radicado: 50001-23-31-000-2003-00294-01). Cfr., igualmente, el auto interlocutorio de enero 25 de 2023, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil (radicado: 11001030600020220024100)

administración nace de una relación legal y reglamentaria a través de un acto administrativo de nombramiento y la posterior posesión del servidor. Mientras que en tratándose de los conscriptos, el vínculo surge como cumplimiento del deber constitucional de prestar el servicio militar para defender la independencia nacional y las instituciones públicas<sup>50</sup>. [Resalta la Sala].

Así lo ratificó la Sección Tercera de esta Corporación:

[...] la Sala ha diferenciado la clase de vínculo que se crea para el Estado frente a quienes prestan servicio militar obligatorio y respecto de los soldados voluntarios o profesionales. En el primero, el vínculo surge debido al cumplimiento del deber constitucional de defensa de la independencia, de la soberanía nacional y de las instituciones públicas, en el cual no hay vínculo de carácter laboral alguno, en tanto que en el segundo (soldado profesional), el vínculo surge en virtud de una relación legal y reglamentaria consolidada a través del correspondiente acto administrativo de nombramiento y la consiguiente posesión del servidor<sup>51</sup>.

En suma, el ordenamiento jurídico colombiano concibe el servicio militar obligatorio como un **deber de naturaleza constitucional**, sustentado en los principios de solidaridad, reciprocidad social y prevalencia del interés general, orientado a la defensa de la independencia nacional y a la protección de las instituciones públicas. En este marco el servicio militar obligatorio se configura como una forma de vinculación temporal, forzosa y no profesional, pues el **vínculo entre el conscripto y el Estado surge del cumplimiento de una carga pública especial** impuesta por la Constitución.

De conformidad con el parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1861 de 2017, dicho servicio militar también puede prestarse de manera voluntaria. Esta modalidad se diferencia de la forma de vinculación del soldado profesional voluntario, quien ingresa a la Fuerza Pública a través de un acto administrativo de nombramiento y posterior posesión.

En consecuencia, durante la prestación del servicio militar, los conscriptos están sujetos a un **régimen legal especial**, que contempla un conjunto de prestaciones y beneficios propios de su condición, los cuales, en ningún caso, pueden considerarse de naturaleza laboral.

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de unificación del 12 de abril de 2018, exp. 81001-23-33-000-2014-00012-01(1321-15) CE-SUJ2-010-18.

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de marzo de 2019, exp. 20001-23-31-000-2011-00457-01(48635).

### 3.2. Régimen legal aplicable a los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario. Naturaleza jurídica de sus beneficios

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 14 de marzo de 2019, explicó:

[...] los conscriptos no gozan de protección laboral predeterminada frente a los riesgos a los cuales se le somete en cumplimiento de su cometido constitucional, por cuanto la ley tan sólo le reconoce algunas prestaciones, las cuales **de ningún modo pueden catalogarse como laborales y tampoco asimilarse al régimen a *for fait* previsto por la ley para los miembros profesionales de la fuerza pública**<sup>52</sup>. [Resalta la Sala].

El régimen jurídico de los conscriptos o ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario fue desarrollado, inicialmente, en la Ley 48 de 1993, con su Decreto Reglamentario 2048 de 1993 (ambos derogados), y, actualmente, como se indicó, en la Ley 1861 de 2017<sup>53</sup>, que regula tanto el reclutamiento, como el control de reservas y la movilización. Esta norma contempla una serie de beneficios y protecciones aplicables a ellos, en especial durante el tiempo en que prestan el servicio, así como en los casos en que resulten lesionados en cumplimiento del mismo.

En particular, el artículo 43 *ibidem* prevé como derecho de los conscriptos, al momento de ser incorporados al servicio, el reconocimiento de «los pasajes y viáticos para su traslado al lugar de incorporación, su sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado o desacuartelado». Asimismo, el artículo 44 de la citada Ley 1861 de 2017 establece beneficios relacionados con la alimentación, dotación, atención médica, permisos y capacitaciones, entre otros.

Como uno de los derechos de los conscriptos, el literal a), modificado por el artículo 7º de la Ley 2384 de 2024, contempla una bonificación mensual, sin carácter salarial<sup>54</sup>, inicialmente, por un valor del 50% del salario mínimo legal

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de marzo de 2019, exp. 20001-23-31-000-2011-00457-01(48635).

<sup>53</sup> Reglamentada por el Decreto 977 de 2018, que modificó, parcialmente, el Decreto 1070 de 2015, conocido como el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, para establecer el Capítulo 4 sobre «Reclutamiento y Movilización». La Ley 1861 de 2017 fue modificada, en algunas disposiciones, por la Ley 2384 de 2024.

<sup>54</sup> Se resalta que, además, el artículo 2.3.1.4.10.2 del Decreto Reglamentario 977 de 2018 confirmó que «La bonificación mensual asignada al soldado, infante de marina, auxiliar de policía y auxiliar del cuerpo de custodia [ de que trata el literal a) del artículo 44 de la Ley 1861 de 2017] no tendrá carácter salarial».

mensual vigente y, en un periodo no superior a dos (2) años desde la vigencia de esta ley, equivalente a un (1) salario mínimo mensual, así:

**Artículo 44. Derechos del conscripto durante la prestación del servicio militar.** Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:

a) <Literal modificado por el artículo 7 de la Ley 2384 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Desde el día de su incorporación, hasta la fecha de su licenciamiento o desacuartelamiento, a ser atendido por cuenta del Estado en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará **de una bonificación mensual sin carácter salarial** por valor equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.

En un término no mayor a, seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley, la bonificación mensual se incrementará al setenta por ciento (70%) de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, con la respectiva adición presupuestal.

En un periodo no superior a dos (2) años a partir de la vigencia de esta ley, la bonificación mensual por la prestación del servicio militar será equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, con la respectiva adición presupuestal. [...]. [Resalta la Sala].

Al finalizar el servicio, de conformidad con el literal a) del artículo 45 de la Ley 1861 de 2017, el tiempo del servicio militar le será computado a los conscriptos para efectos pensionales, de cesantías y de prima de antigüedad, así:

**Artículo 45. Derechos al término de la prestación del servicio militar.** Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:

a) En las entidades del Estado de cualquier orden el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez, pensión de invalidez, asignación de retiro y prima de antigüedad en los términos de la ley.

Los fondos privados computarán el tiempo de servicio militar para efectos de pensión de jubilación de vejez y pensión de invalidez [...].

Adicionalmente, el artículo 75 de la citada Ley 1861 de 2017 estableció el reconocimiento de una indemnización, por vía judicial, en caso de lesiones ocurridas durante el servicio, por causa o con ocasión de este, o en combate, en los siguientes términos:

**Artículo 75. Reconocimiento de indemnización contencioso-administrativa.** Las personas que ingresen a las filas de la Fuerza Pública, en cumplimiento de la obligación constitucional de prestar el servicio militar, policial o

de custodia y sufran una disminución en su capacidad laboral para el servicio, valorada por los organismos médico-laborales de la Fuerza Pública, tendrán derecho, además de las prestaciones sociales consagradas en las disposiciones legales vigentes, a la reparación que por vía judicial se declare, en aquellos eventos en que la lesión haya sido generada como consecuencia del servicio militar, calificada como ocurrida en el servicio por causa y razón del mismo, o en combate.

En los demás casos, la administración solo será responsable por los daños originados en una falla en el servicio imputable a las autoridades militares o policiales.

En relación con la invalidez, el artículo 39 del Decreto 1796 de 2000<sup>55</sup> establece que el personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio tendrá derecho a una pensión cuando, durante el servicio, sufra una incapacidad que implique una pérdida igual o superior al 75 % de su capacidad laboral, así:

- a. El setenta y cinco por ciento (75%), del salario que se señala en el parágrafo 1o del presente artículo, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) y no alcance el ochenta y cinco por ciento (85%).
- b. El ochenta y cinco por ciento (85%) del salario que se señala en el parágrafo 1o del presente artículo, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al ochenta y cinco por ciento (85%) y no alcance el noventa y cinco por ciento (95%).
- c. El noventa y cinco por ciento (95%), del salario que se señala en el parágrafo 1o del presente artículo, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igual o superior al noventa y cinco por ciento (95%).

**PARAGRAFO 1o.** La base de liquidación de la pensión del personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio será el sueldo básico de un cabo tercero o su equivalente en la Policía Nacional.

Ahora bien, frente al régimen de prestaciones por muerte para los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio, el artículo 1º de la Ley 447

---

<sup>55</sup> Decreto 1796 de 2000 (septiembre 14) «Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993».

de 1998<sup>56</sup> establece una pensión vitalicia a favor de los beneficiarios de los conscriptos fallecidos en combate, o como consecuencia de la acción del enemigo, de la siguiente manera:

**Artículo 1o. Muerte en combate.** A partir de la vigencia de la presente ley, a la muerte de la persona vinculada a las F.F.A.A. y de Policía por razón constitucional y legal de la prestación del servicio militar obligatorio, ocurrida en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público, sus beneficiarios en el orden establecido en esta ley, o los beneficiarios que designe la persona prestataria del servicio militar al incorporarse, tendrán derecho a una pensión vitalicia equivalente a un salario y medio (11/2) mínimo mensuales y vigentes. [Se resalta]. [...].

**Parágrafo 2o.** Lo establecido en este artículo, se aplicará igualmente en el caso de muerte de persona prestataria del servicio militar obligatorio, como consecuencia de heridas recibidas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo.

Posteriormente, el artículo 34 del Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004<sup>57</sup> reafirmó el derecho de los beneficiarios de los conscriptos a recibir el reconocimiento y pago de una pensión vitalicia equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual vigente, conforme a lo establecido en la citada Ley 447 de 1998.

Cabe destacar que en la sentencia de unificación del 1º de marzo de 2018, con radicado CE-SUJ2-009-18, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó que el artículo 1º de la Ley 447 de 1998 «estableció una pensión vitalicia y otros beneficios a favor de parientes de personas fallecidas en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público, durante la prestación del servicio militar obligatorio, sin hacer mención a los decesos en simple actividad»<sup>58</sup>. [Se resalta].

En sentencia de unificación del 12 de abril de 2018, con radicado CE-SUJ2-010-18, esa misma Sección determinó la regla de unificación aplicable a la pensión de sobrevivientes para los beneficiarios de los conscriptos *muertos simplemente en*

---

<sup>56</sup> Ley 447 de 1998 (julio 21) «Por la cual se establece pensión vitalicia y otros beneficios a favor de parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones».

<sup>57</sup> Decreto 4433 de 2004 (diciembre 31) «Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.»

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de unificación del 1 de marzo de 2018, exp. 68001-23-33-000-2015-00965-01(3760-16) CE-SUJ2-009-18.

*actividad*, y extendió el régimen general contenido en la Ley 100 de 1993, para el reconocimiento de esta prestación, de conformidad con el principio de favorabilidad:

### 1.1.13 Reglas de unificación [...].

2. Con fundamento en la regla de favorabilidad contenida en el artículo 288 de la Ley 100 de 1993, los beneficiarios de las personas vinculadas a las Fuerzas Militares, en cumplimiento de la obligación constitucional de prestar el servicio militar, que fallezcan simplemente en actividad y con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, pueden beneficiarse de la pensión de sobrevivientes prevista por el régimen general contenido en la Ley 100 de 1993, artículos 46, 47 y 48, el cual deberá aplicarse en su integridad para efectos del reconocimiento de la prestación, esto es, lo relativo al monto de la pensión, el ingreso base de liquidación y el orden de beneficiarios<sup>59</sup>.

Ahora bien, bajo el marco conceptual de la responsabilidad extracontractual del Estado, la Sección Tercera también ha reconocido el derecho de los conscriptos y/o de sus familiares a ser reparados por los daños sufridos durante la prestación del servicio militar. En esos casos, la jurisprudencia de esa Sección ha desarrollado los regímenes de responsabilidad dando especial relevancia al carácter obligatorio o voluntario de la vinculación con las fuerzas militares. Es así como en la Sentencia del 4 de diciembre de 2006, consideró:

[...] la responsabilidad patrimonial del Estado, frente a quienes se encuentran prestando el servicio militar debe resolverse bajo un régimen diferente del que se aplica frente a quienes voluntariamente ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como los militares, agentes de policía [...] porque el sometimiento de aquellos a los riesgos inherentes a la actividad militar no se realiza de manera voluntaria, sino que corresponde al cumplimiento de los deberes que la Constitución impone a las personas, derivados de los principios fundamentales de solidaridad y reciprocidad social, para «defender la independencia nacional y las instituciones públicas» (art. 216 C.P.)<sup>60</sup>.

En efecto, la Sección Tercera de esta Corporación ha establecido una distinción en los títulos de imputación que determinan la responsabilidad del Estado para los **conscriptos**, a quienes se les impone el deber constitucional de prestar el servicio militar, y para los **uniformados escalafonados de la Fuerza Pública**, cuya vinculación obedece a una relación especial de sujeción voluntaria, así:

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de unificación del 12 de abril de 2018, exp. 81001-23-33-000-2014-00012-01(1321-15) CE-SUJ2-010-18.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 20001-23-31-000-1997-03192-01(15774).

En ese orden, si el daño se produce respecto de quienes les ha sido impuesta la obligación de prestar el servicio militar, el Estado debe responder (1) por falla del servicio, si la acción u omisión del Estado es ilegítima y el daño ocasionado tiene vocación de ser imputado a este; (2) por riesgo excepcional, si la actividad del Estado es, por el contrario, legítima y riesgosa, y el daño es producto de la concreción del riesgo que ella conscientemente crea para el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales asignados; y (3) por daño especial, si la acción del Estado es legítima, no es riesgosa y se ha desarrollado en cumplimiento de un encargo o mandato legal, en beneficio del interés general, pero con ella se ha producido un perjuicio concreto, anormal y particular que impone un sacrificio mayor a una persona o a un grupo de personas. A diferencia de lo anterior, cuando se trata de ciudadanos que han ingresado libre y voluntariamente a la fuerza pública, los daños por constituir la concreción de un riesgo inherente y desprendible de la misma actividad no serán imputados al Estado y sólo habrá lugar a la atribución de la responsabilidad cuando la causa de los mismos sea constitutiva de falla del servicio, o cuando se somete al militar o policía a un riesgo excepcional, diferente o mayor al que deban soportar los demás miembros de la institución que ejerzan la misma actividad<sup>61</sup>.

Conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, la Sala concluye:

- i) Los **conscriptos** cuentan con un régimen legal especial de beneficios económicos, de acuerdo con la naturaleza de su vinculación, los cuales tienen una finalidad **asistencial y reparadora**, orientada a mitigar las consecuencias para su vida e integridad **por el cumplimiento de un deber constitucional** impuesto.
- ii) Los artículos 43, 44, 45 y 75 de la Ley 1861 de 2017 garantizan ciertos derechos a los conscriptos durante la prestación del servicio militar, tales como la atención integral, salud, dotación y una bonificación mensual **sin carácter salarial**, además del cómputo del tiempo de servicio para efectos pensionales y de cesantías. Igualmente, contemplan mecanismos de reparación e indemnización -judicial- en casos de lesiones sufridas durante la prestación del servicio militar obligatorio, en razón o con ocasión de este, o en combate.
- iii) El artículo 1° de Ley 447 de 1998 y el artículo 34 del Decreto 4433 de 2004 establecen el derecho a una pensión vitalicia para los beneficiarios, en el orden establecido en la misma ley, de los conscriptos muertos en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional o participando en operaciones de conservación o restablecimiento del orden público, equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual vigente.

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 31 de agosto de 2017, exp. 18001-23-31-000-1998-00003-01 [28223].

- iv) La Sentencia de la Sección Segunda CE-SUJ2-010-18 determinó la regla de unificación aplicable para los beneficiarios de los conscriptos muertos en «simple actividad» permitiendo reconocer la pensión de sobrevivientes, mediante la aplicación del principio de favorabilidad, bajo el régimen general previsto por la Ley 100 de 1993.
- v) La jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado que la responsabilidad del Estado varía según la naturaleza del vínculo del afectado con la Fuerza Pública. En el caso de los **conscriptos**, al tratarse de un deber impuesto constitucionalmente, el Estado puede responder por **falla del servicio, riesgo excepcional** o **daño especial**, dependiendo de la legitimidad y naturaleza de la actuación administrativa. En contraste, tratándose de **uniformados escalafonados de la Fuerza Pública**, los daños derivados de los riesgos propios de la actividad no son imputables al Estado, salvo que medie **falla del servicio** o se demuestre la exposición a un **riesgo excepcional** distinto o superior al que enfrentan los demás integrantes de la institución.
- vi) Los conscriptos son titulares de una **protección reforzada del Estado frente a los daños que puedan derivarse del cumplimiento de su deber**, coherente con el principio de solidaridad y la función social del servicio militar obligatorio, **lo que justifica** un tratamiento jurídico y **prestacional autónomo**.

### 3.2.1. Distinción entre el régimen de los conscriptos con el régimen salarial y prestacional especial de los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública

La Constitución Política, en sus artículos 217<sup>62</sup> y 218<sup>63</sup>, autoriza al Legislador a establecer un régimen especial para los miembros de la Fuerza Pública, compuesto por las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial y la Armada Nacional) y la Policía Nacional, quienes integran cuerpos de carácter permanente.

---

<sup>62</sup>«[...] La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio».

<sup>63</sup>«La ley organizará el cuerpo de Policía. [...]. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario».

En desarrollo de esta potestad, los Decretos Ley 1790<sup>64</sup> y 1791 de 2000<sup>65</sup> precisaron la estructura jerárquica, el escalafón -que constituye la base de la planta de personal-, y la clasificación de los miembros que integran dichas instituciones. Así, las Fuerzas Militares se encuentran constituidas por oficiales, suboficiales, de diversos grados, y soldados e infantes de marina profesionales, mientras que la Policía Nacional está integrada por oficiales, suboficiales, patrulleros, agentes y personal del nivel ejecutivo.

La jerarquía y el escalafón determinan los efectos administrativos, operacionales, de mando, régimen disciplinario, justicia penal militar y policial, además de todos los derechos y obligaciones consagrados en el régimen especial de carrera previsto para cada caso (artículo 3º del Decreto Ley 1790 de 2000 y artículo 2º del Decreto Ley 1791 de 2001).

A partir de su vinculación, **surge una** relación jurídica especial de sujeción **entre el uniformado y el Estado**, en virtud de la cual aquel queda sometido a un régimen propio y autónomo. Las disposiciones que estructuran este régimen especial se encuentran contenidas, además de las establecidas en los ya citados Decretos Ley 1790 y 1791 de 2000, en los Decretos 1211<sup>66</sup>, 1212<sup>67</sup> y 1213<sup>68</sup> de 1990; 1091 de 1995<sup>69</sup>; 1793<sup>70</sup>, 1794<sup>71</sup>, 1795<sup>72</sup>, 1796 de 2000<sup>73</sup> y 4433 de 2004<sup>74</sup>, así como en las

---

<sup>64</sup> Decreto Ley 1790 (septiembre 14) «Por el cual se modifica el Decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.».

<sup>65</sup> Decreto Ley 1791 de 2000 (septiembre 14) «Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.».

<sup>66</sup> Decreto 1211 de 1990 (junio 8) «Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.».

<sup>67</sup> Decreto 1212 de 1990 (junio 8) «Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional.».

<sup>68</sup> Decreto 1213 de 1990 (junio 8) «Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional.».

<sup>69</sup> Decreto 1091 de 1995 (junio 27) «Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995.».

<sup>70</sup> Decreto 1793 de 2000 (septiembre 14) «Por el cual se expide el Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.».

<sup>71</sup> Decreto 1794 de 2000 (septiembre 14) «Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.».

<sup>72</sup> Decreto 1795 de 2000 (septiembre 14) «Por el cual se estructura el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.».

<sup>73</sup> Decreto 1796 de 2000 (septiembre 14) «Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993».

<sup>74</sup> Decreto 4433 de 2004 (diciembre 31) «Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.».

Leyes 857 de 2003<sup>75</sup>, 1862 de 2017<sup>76</sup>, 2179 de 2021<sup>77</sup> y 2196 de 2022<sup>78</sup>, entre otros. Estas normas desarrollan aspectos salariales y prestacionales especiales de los miembros de la Fuerza Pública, de conformidad con el escalafón.

De igual manera, consagran beneficios asistenciales, así como el reconocimiento de indemnizaciones, aplicables a los oficiales, suboficiales, agentes, patrulleros y soldados profesionales, vinculados formalmente mediante acto de nombramiento y posesión, orientadas a amparar tanto al personal escalafonado como a sus familias, frente a los riesgos y contingencias derivados del ejercicio del servicio.

Estas disposiciones especiales incorporan elementos diferenciadores que atienden a las circunstancias de modo y lugar en que se produzca la lesión o el fallecimiento de un uniformado escalafonado de la Fuerza Pública. En efecto, tales criterios dependen de si los hechos ocurrieron en **simple actividad**<sup>79</sup>, **en misión del servicio**<sup>80</sup> o **en combate**<sup>81</sup>, y si **son determinantes para el reconocimiento de las prestaciones económicas**<sup>82</sup>. En este sentido, resulta claro para esta Sala que la cobertura de las mencionadas contingencias se configura, en términos generales, por el acaecimiento de hechos dañosos en el marco de la prestación del servicio.

En suma, el régimen especial propio del personal escalafonado constituye la base estructural del diseño normativo en materia de indemnizaciones económicas para los uniformados de la Fuerza Pública, **que delimita con claridad los derechos y prerrogativas de cada categoría de personal, conforme a su naturaleza, funciones y forma de vinculación con el Estado.**

---

<sup>75</sup> Ley 857 de 2003 (diciembre 26) «Por medio de la cual se dictan nuevas normas para regular el retiro del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto-ley 1791 de 2000 y se dictan otras disposiciones.».

<sup>76</sup> Ley 1862 de 2017 (agosto 4) «Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar».

<sup>77</sup> Ley 2179 de 2021 (diciembre 30) «Por la cual se crea la categoría de Patrulleros de Policía, se establecen normas relacionadas con el régimen especial de carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, se fortalece la profesionalización para el servicio público de policía y se dictan otras disposiciones.».

<sup>78</sup> Ley 2196 de 2022 (diciembre 30) «Por medio de la cual se expide el Estatuto Disciplinario Policial.».

<sup>79</sup> Artículo 191 del Decreto 1211 de 1990 (para el caso de las Fuerzas Militares), artículo 21 Decreto 4433 de 2004, y artículo 163 del Decreto 1212 de 1990 (para el caso de los miembros de la Policía Nacional).

<sup>80</sup> Artículo 190 del Decreto 1211 de 1990 (para el caso de las Fuerzas Militares), artículo 20 Decreto 4433 de 2004, y artículo 164 del Decreto 1212 de 1990 (para el caso de los miembros de la Policía Nacional).

<sup>81</sup> Artículo 189 del Decreto 1211 de 1990 (para el caso de las Fuerzas Militares), artículo 19 Decreto 4433 de 2004, y artículo 165 del Decreto 1212 de 1990 (para el caso de los miembros de la Policía Nacional).

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2016.

En contraste, tal como se explicó, los conscriptos o ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario no ostentan la calidad de personal escalafonado, pues su vinculación con el Estado tiene un carácter temporal, derivado del cumplimiento de un deber ciudadano impuesto por la Constitución. Por tal razón, **su situación jurídica se rige por el régimen especial que regula el cumplimiento de dicho deber constitucional, el cual es distinto al del personal escalafonado de la Fuerza Pública.**

Así las cosas, considera esta Sala que el Legislador previó un conjunto de beneficios específicos para los conscriptos, diferenciados del régimen prestacional especial de los miembros escalafonados. En efecto, la existencia de un tratamiento distinto en materia de prestaciones, incluso para los uniformados de la Fuerza Pública -en atención al escalafón- ha sido respaldada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-082 de 2022, que, para el caso de las Fuerzas Militares, en dicha providencia, la Alta Corporación concluyó:

**99.** Todo lo expuesto permite ver cómo el régimen pensional de las Fuerzas Militares, por las particularidades en las que se da la vinculación e incorporación de su personal, históricamente ha mantenido el acceso diferencial a las prestaciones causadas por muerte durante el transcurso de la vinculación. Inicialmente dirigidas al cuerpo de oficiales y suboficiales, y progresivamente reconocidas a los soldados profesionales y **a quienes cumplen el servicio militar obligatorio, respecto de los que se mantiene un tratamiento significativamente distinto.** En todos los casos, la normatividad ha preservado la dependencia del acceso y las particularidades de la prestación a la causa del fallecimiento, ya sea porque se hubiera producido *(i)* en combate o acción del enemigo, *(ii)* en misión del servicio o *(iii)* en simple actividad. [...] <sup>83</sup>. [Resalta la Sala].

Por lo anterior, la distinción entre el régimen especial aplicable a los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública y el régimen legal que regula la situación de los conscriptos o ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario, constituye un elemento esencial para determinar el alcance del inciso 2º del parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, objeto de la presente consulta.

Realizada la anterior precisión frente a los regímenes especiales, la Sala procederá a interpretar la disposición normativa mencionada conforme a los criterios de interpretación señalados al inicio de este concepto.

#### **4. Interpretación del inciso 2º del parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024.**

##### **4.1. Interpretación histórica. Antecedentes legislativos**

---

<sup>83</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-082 de 2022.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Código Civil, y atendiendo al denominado método de interpretación histórica -que busca consultar la «historia fidedigna de su establecimiento»-, corresponde analizar los antecedentes legislativos con el fin de identificar el propósito que inspiró al Legislador al expedir la norma.

En la Gaceta del Congreso 896 de 2023 se encuentra la exposición de motivos del Proyecto de Ley núm. 001 de 2023 «[p]or la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno», presentado por la Defensoría del Pueblo. De la lectura de dicha exposición se advierte que los autores de la iniciativa no propusieron modificar el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, disposición que define la categoría de «víctimas», motivo por el cual no se hizo referencia expresa a la misma en la exposición de motivos.

No obstante, en el informe de ponencia para primer debate del proyecto en el Senado, publicado en la Gaceta del Congreso 1183 de 2023, se propuso incluir en el pliego de modificaciones un nuevo artículo, mediante el cual se modificó «el parágrafo del artículo que establece la definición de víctimas, en concordancia con la Sentencia C-161 de 2016 de la Corte Constitucional M.P. Luis Ernesto Vargas Silva», en los siguientes términos:

**Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:**

**Parágrafo 1º.** Cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. Asimismo, se creará una mesa de trabajo con la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas para reglamentar las medidas de reparación a miembros de la fuerza pública y la policía cuando sean víctimas conforme a lo señalado en el artículo 3 de la presente ley.

La Sala destaca que el artículo 3º del Proyecto de Ley núm. 001 de 2023, sometido a consideración y aprobación de la Comisión Primera del Senado, en primer debate, -según consta en la Gaceta del Congreso 1755 de 2023-, no incluyó a los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario dentro de la categoría de víctimas del conflicto armado.

El texto fue aprobado, en los términos señalados, y posteriormente ratificado en segundo debate por el pleno del Senado de la República el 3 de diciembre de 2023, conforme a lo registrado en la Gaceta 89 de 2024.

Por su parte, durante el trámite legislativo en la Cámara de Representantes, según lo consignado en la Gaceta 384 de 2024 del 10 de abril de 2024, se presentó el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente, correspondiente al Proyecto de Ley núm. 358 de 2024 Cámara, y núm. 01 de 2023 Senado-. De acuerdo con el pliego de modificaciones que reposa en dicha gaceta, el texto propuesto para el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes tampoco introdujo cambios al párrafo 1º del artículo 3º aprobado previamente por el Senado.

Sin embargo, es preciso señalar que, durante el primer debate en la Cámara de Representantes, se formularon diversas proposiciones al artículo 3º del proyecto de ley, mediante el cual se define la calidad de víctima. Entre ellas, se destacó una **proposición sustitutiva** que integró las iniciativas presentadas por varios representantes.

El texto finalmente aprobado en primer debate por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 988 de 2024, en la cual se consigna lo siguiente:

**Proposición: Artículo 3º. Víctimas.** Se consideran víctimas para los efectos de esta ley. [...].

**Parágrafo 1º.** Cuando los miembros de Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. En caso de determinarse que se encuentran por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral contempladas en la mencionada ley, incluida la indemnización económica.

También serán reconocidos como víctimas los miembros de la Fuerza Pública y aquellos ciudadanos que presentando el servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley. [Resalta la Sala].

También, en la referida Gaceta 988 consta:

Se acogió la propuesta de la Representante Piedad Correal y Astrid Sánchez al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, sobre medidas de reparación integral en el concepto de víctimas. Adicionalmente, se acogió su propuesta de las víctimas de la Fuerza Pública sobre su derecho a las medidas de atención y reparación a las víctimas, exceptuando la indemnización económica. En caso de determinarse que se encuentran por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral, incluida la indemnización

económica. A su vez, se incluyen los ciudadanos que prestaron su servicio militar obligatorio. [Resalta la Sala].

Ahora bien, conforme a lo señalado en la Gaceta del Congreso núm. 683 de 2024, se presentó el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley núm. 358 de 2024 -Cámara- y núm. 001 de 2023 -Senado-. Según el pliego de modificaciones allí incorporado, se propuso ajustar el texto aprobado previamente por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, en los siguientes términos:

**Parágrafo 1º.** Cuando los miembros de Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. En caso de determinarse que se encuentran por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral contempladas en la mencionada ley, incluida la indemnización económica.

También serán reconocidos como víctimas **dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública**, ~~y~~ aquellos ciudadanos que ~~presentando el~~ **durante la prestación** servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley. [Resaltado y tachado en el texto original].

Se observa, entonces, que en el texto propuesto para segundo debate de la Cámara de Representantes se incluyó el fragmento «dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública», y se realizaron unas modificaciones en la redacción. De acuerdo con lo señalado en el pliego de modificaciones, la justificación fue la siguiente:

Cambio de redacción para aclarar que las personas que perdieron su condición de civil por la prestación del servicio militar, sin obtener la condición propia de militar, quedan incluidas en el régimen especial de los militares.

Posteriormente, una vez aprobado el proyecto en segundo debate por la plenaria de la Cámara de Representantes, y ante la existencia de diferencias entre los textos aprobados en el Senado y en la Cámara, se dejó constancia en la Gaceta núm. 915 de 2024 de que, en el proceso de conciliación, se acogió el texto del parágrafo 1º del artículo 3º aprobado por la plenaria de la Cámara.

Es así como, de acuerdo con las Gacetas del Congreso núm. 1799 de 2025 (Plenaria Cámara) y 236 de 2025 (Plenaria Senado), se aprobó la conciliación y, en consecuencia, el texto definitivo, en los términos antes descritos.

En conclusión, del examen del trámite legislativo adelantado para la expedición de la Ley 2421 de 2024, la Sala evidencia:

- i) Ni en la exposición de motivos, ni en el proyecto inicial presentado por la Defensoría del Pueblo, se contempló modificación alguna al artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, relativo a la definición de víctima.
- ii) Dicha modificación surgió únicamente durante el primer debate en el Senado, con fundamento en la Sentencia C-161 de 2016 de la Corte Constitucional.
- iii) Durante el trámite del proyecto de Ley en el Senado, la modificación introducida al párrafo 1º del artículo 3º no incluyó a los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio dentro de la categoría de víctimas del conflicto armado.
- iv) Solo a partir del tercer y cuarto debate, ya en trámite de la Cámara de Representantes, según consta en las Gacetas del Congreso núm. 988 de 2024 y 683 de 2024, se incorporó el artículo por el cual se modificó el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, con el fin de incluir a los conscriptos como víctimas del conflicto armado, dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública.

De todo lo anterior, la Sala infiere que la intención más probable del Legislador (pues los antecedentes legislativos no permiten afirmarlo con certeza) al introducir y aprobar el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, fue la de reconocer a los conscriptos como víctimas del conflicto armado, en los mismos términos en que lo fueron los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública. Esto se deduce de la justificación legislativa según la cual se buscó aclarar «que las personas que perdieron su condición de civil, por la prestación del servicio militar, sin obtener la condición propia de militar, quedaban incluidas en el régimen especial de los militares». [Resalta la Sala].

No obstante, dado que el análisis de los antecedentes de la Ley 2421 de 2024 y, en particular, del párrafo 1º del artículo 3º, no permite arribar a conclusiones definitivas, la Sala procederá en el apartado siguiente a interpretar la disposición de conformidad con la Constitución Política, con el régimen especial aplicable a los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública y con el régimen legal que regula la situación de los conscriptos (esto es, una interpretación sistemática), en armonía con el fin y propósito de la norma (interpretación finalista o teleológica).

#### **4.2. Interpretación sistemática y teleológica**

De acuerdo con los métodos tradicionales de interpretación jurídica, las interpretaciones sistemáticas y la teleológica o finalista constituyen herramientas esenciales para determinar el sentido y alcance de una disposición legal cuando su tenor literal admite diversas lecturas o genera dudas razonables sobre su propósito normativo.

En el caso del inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, dichas técnicas resultan especialmente pertinentes, dado que la expresión «[t]ambién serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado» debe interpretarse dentro del marco normativo y axiológico que la sustenta.

#### 4.2.1 Interpretación sistemática

Desde una **interpretación sistemática**, la disposición debe analizarse en armonía con: i) el régimen constitucional y legal aplicable a los conscriptos; ii) el régimen especial aplicable a los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública, y iii) las disposiciones generales sobre reparación integral de las víctimas contenidas en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024.

El marco constitucional establece que la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario constituye un **deber ciudadano** fundado en los principios de solidaridad, reciprocidad social y prevalencia del interés general (artículos 1, 2, 4, 95 y 216 de la Constitución Política). La vinculación del conscripto con el Estado no tiene carácter laboral ni profesional, sino que deriva del cumplimiento de una carga pública de naturaleza temporal y forzosa. Por tal razón, el ordenamiento jurídico ha previsto para ellos un régimen legal especial propio -distinto al especial de la Fuerza Pública- que garantiza condiciones mínimas de subsistencia, asistencia y reparación por los daños que puedan sufrir durante el servicio, conforme a la Ley 1861 de 2017 y sus normas complementarias.

En contraste, los miembros de la Fuerza Pública escalafonados se encuentran sometidos a un régimen especial de carácter prestacional y salarial, fundado en la naturaleza profesional, voluntaria y permanente de su vínculo con el Estado (artículos 217 y 218 de la Constitución Política, y Decretos Ley 1790 y 1791 de 2000). Este régimen reconoce prestaciones e indemnizaciones específicas derivadas del ejercicio profesional de la función militar o policial, en atención a los riesgos inherentes a dicha actividad.

Bajo esta perspectiva, la Ley 2421 de 2024 **no buscó equiparar ambos regímenes** ni asimilar la situación jurídica de los conscriptos con la de los miembros escalafonados de la Fuerza Pública. Por el contrario, el propósito del Legislador fue

**reconocer a los conscriptos como víctimas del conflicto armado** por los daños sufridos durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, **sin alterar la naturaleza de su régimen legal especial**, ni extender a ellos las prerrogativas propias del régimen prestacional de los uniformados escalafonados.

En esa línea, el apartado legislativo sobre el que se consulta debe leerse de forma conjunta con el inciso primero del párrafo 1º que establece:

Cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, **su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.** En caso de determinarse que se encuentra por fuera de la cobertura del régimen especial aplicable, tendrán derecho a todas las medidas de reparación integral. [Resalta la Sala]

Este entendimiento se refuerza con el inciso final del propio párrafo, que ordena a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reglamentar un programa especial y diferencial para los miembros de la Fuerza Pública, con el fin de determinar la cobertura del régimen especial y evitar duplicidades o vacíos en la reparación.

Aunque la norma fijó un plazo de cuatro meses a partir de la promulgación de la ley para expedir reglamentación de que trata el artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, la Sala destaca que aún no se ha expedido.

En consecuencia, la expresión contenida en el inciso 2º del párrafo 1º del artículo 3 de la Ley 2421 de 2024 «[...] serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública [...]» **debe entenderse** desde una remisión orgánica y funcional, que ubica el reconocimiento de los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario como víctimas del conflicto armado, dentro del «programa especial y diferencial<sup>84</sup>» previsto para la Fuerza Pública, sin modificar la naturaleza ni el alcance de su propio régimen jurídico. [Resalta la Sala].

---

<sup>84</sup> Artículo 3. El artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, quedará así:

**PARÁGRAFO 1o.** [...]. También serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.//La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, dentro de los cuatro meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará un programa especial y diferencial que fortalezca las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas que pertenecieron o pertenecen a la Fuerza Pública, incluyendo a la población referida en el inciso precedente. [Resalta la Sala].

#### 4.2.2. Interpretación teleológica o finalista

Desde la óptica **teleológica o finalista**, la expresión consultada debe interpretarse conforme a la **finalidad perseguida por el Legislador** en el marco de la reforma a la Ley 1448 de 2011.

Los antecedentes legislativos de la Ley 2421 de 2024 evidencian que su propósito fue armonizar los distintos sistemas de reparación integral y articular la medidas de reparación diseñadas en la Ley de Víctimas, con los regímenes prestacionales especiales de los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública, conforme al criterio señalado por la Sentencia C-161 de 2016, e incluir expresamente el reconocimiento de los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario como víctimas del conflicto armado.

En este sentido, la intención legislativa **no fue extender** el régimen prestacional especial de los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública a los conscriptos, sino **garantizar su reconocimiento como víctimas** y, en consecuencia, el acceso a las medidas de reparación integral previstas en la Ley 2421 de 2024, siempre que los hechos victimizantes se deriven directamente del conflicto armado y ocurran durante la prestación del servicio militar.

Esta interpretación se alinea con la doctrina constitucional fijada por la Sentencia C-161 de 2016 que, al examinar el parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, reconoció el derecho a la reparación integral de los miembros escalafonados de la Fuerza Pública, pero precisó que su **componente económico** está delimitado por el régimen especial aplicable, debido al riesgo inherente a su función y de la existencia de prestaciones previamente establecidas. Dicha doctrina, que sirvió de base al nuevo texto del artículo 3º introducido por la Ley 2421 de 2024, reafirma la **diferenciación funcional y prestacional** entre los distintos grupos de víctimas y la necesidad de mantener la coherencia del sistema de reparación integral.

En consecuencia, la inclusión de los conscriptos como víctimas «dentro del régimen especial» debe entenderse como una **medida inclusiva y armónica**, que amplía los beneficiarios de la Ley **sin alterar los regímenes jurídicos existentes**. Se trata de una armonización normativa destinada a garantizar el **principio de igualdad material, mediante un tratamiento diferenciado y proporcional**, acorde con las **particularidades constitucionales del servicio militar obligatorio**.

Este entendimiento se ve reforzado por la Sentencia SU-082 de 2022, en la cual la Corte Constitucional destacó que la estructura del régimen prestacional de la Fuerza Pública ha mantenido históricamente accesos diferenciados, según el tipo de vinculación, preservando un tratamiento distinto entre oficiales, suboficiales, soldados profesionales y quienes cumplen el servicio militar obligatorio.

Así, para la Sala, las particularidades propias del servicio militar obligatorio como deber constitucional -su carácter temporal, forzoso y no profesional- constituyen diferencias constitucionalmente relevantes que implican un régimen distinto respecto de los miembros escalafonados de la Fuerza Pública. Lo que resulta, además, coherente con la doctrina constitucional<sup>85</sup> que ha establecido que el principio de igualdad no implica uniformidad, sino la adopción de **tratos distintos frente a situaciones diferenciables**, siempre que exista una justificación objetiva y razonable.

## 5. Conclusiones

La interpretación sistemática y teleológica del inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 conduce a la Sala a las siguientes conclusiones:

1. La Ley 2421 de 2024 reconoció a los conscriptos como víctimas del conflicto armado otorgándoles acceso a todas las medidas de reparación integral en ella previstas, siempre que los hechos victimizantes se deriven directamente del conflicto armado y se produzcan durante la prestación del servicio militar.
2. La expresión «serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública» no implica la extensión del régimen salarial, prestacional o indemnizatorio propio del personal escalafonado a los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario.
3. La finalidad de la Ley 2421 de 2024 fue garantizar el reconocimiento jurídico y simbólico de los conscriptos como víctimas del conflicto armado, dentro del marco institucional de atención a las víctimas de la Fuerza Pública.
4. La norma armoniza pero no sustituye los regímenes jurídicos existentes, preservando la coherencia del sistema y los fines de la reparación integral y la justicia transicional.
5. En ese sentido, cuando el daño sufrido por un miembro de la Fuerza Pública o por un conscripto esté cubierto por **su respectivo régimen especial**, esa cobertura constituye la forma específica de reparación económica.

---

<sup>85</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-659 de 2015: «El inciso segundo del artículo 13, en contraste, prevé la obligación estatal de tratar de manera diferente, a quienes históricamente han sufrido formas de diferenciación, todo con el fin de lograr igualdad material. Este derecho se suele denominar igualdad material o sustantiva». [Cfr. T- 036 de 2015]. // «[...] Solo será procedente un trato igual, cuando el *tertium comparationis* indica que son eventos iguales. Y procederá un trato diferente, cuando son situaciones diferentes.».

6. No obstante, en los casos en que los hechos victimizantes **no estén comprendidos** dentro de dichos regímenes especiales la persona afectada -sea miembro escalafonado de la Fuerza Pública o conscripto- tendrá derecho a las demás medidas de reparación integral previstas en la Ley 2421 de 2024, incluyendo la indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

## 6. Exhorto

En el inciso 4º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, el Legislador dispuso que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dentro de los cuatro meses siguientes a la promulgación de la citada ley, debía reglamentar un programa especial y diferencial orientado a fortalecer las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública, así como de los ciudadanos que, durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hubieren sufrido daños con ocasión del conflicto armado.

Sin embargo, pese a que la norma fijó un plazo para la expedición de dicha reglamentación, la Sala observa que esta aún no ha sido expedida. En consecuencia, y ante la falta de reglamento, se estima pertinente exhortar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a dar cumplimiento a lo previsto en el inciso 4º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 citado.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

## IV. RESPONDE:

1. «¿Cómo debe interpretarse la expresión “serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado” contenida en el párrafo primero del artículo 3 de la Ley 2421 de 2024? ¿Debe entenderse que se está haciendo referencia a las prestaciones que la legislación preexistente ya consagra en favor de los conscriptos? ¿O debe entenderse que se está ampliando la cobertura a los conscriptos y debe dárseles el mismo tratamiento que a los uniformados escalafonados (que son los que propiamente integran la Fuerza Pública)?» [Comillas y paréntesis textuales].

La expresión «serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan

sufrido daños con ocasión del conflicto armado», contenida en el inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, debe interpretarse de manera sistemática, teleológica y conforme a la Constitución, bajo el entendido de que constituye **una remisión al régimen legal especial aplicable a los conscriptos para su reparación económica**, complementado con las medidas de reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024. Dicha expresión **no introduce una equiparación prestacional** con los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública ni una ampliación de su régimen especial.

En consecuencia, los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario: i) tienen derecho a que su reparación económica se tramite conforme al régimen legal especial previsto para ellos, cuando los hechos victimizantes se encuentren cubiertos por tales disposiciones, y ii) en los casos en que tales hechos no estén amparados por su régimen legal especial podrán acceder a todas las medidas de reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, incluida la reparación económica.

Por último, la Sala exhorta a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que dé cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, y reglamente el programa especial y diferencial dirigido a los miembros de la Fuerza Pública y a los ciudadanos que, durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hubieren sufrido daños con ocasión del conflicto armado.

Remítase copia al Ministerio de Defensa Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Presidenta de la Sala

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado  
(con salvamento de voto parcial)

**JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ**  
Consejero de Estado

**JOHN JAIRO MORALES ALZATE**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

noviembre de dos mil veinticinco (2025)

**Núm. Radicación:** 11-001-03-06-000-2025-00408-00

**Núm. Único:** 2551

**Referencia:** víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011). Los miembros de la Fuerza Pública como víctimas, en especial los conscriptos. Interpretación del inciso 2º del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024.

### **SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

Con el debido respeto, me permito expresar a continuación las razones por las cuales salvo parcialmente mi voto en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado a solicitud del ministro de Defensa Nacional, en relación con los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario y su reconocimiento como víctimas del conflicto armado interno, a raíz de lo dispuesto en el inciso 2º del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 «Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno».

Los interrogantes planteados por el ministro fueron los siguientes:

«¿Cómo debe interpretarse la expresión “serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado” contenida en el párrafo primero del artículo 3 de la Ley 2421 de 2024? ¿Debe entenderse que se está haciendo referencia a las prestaciones que la legislación preexistente ya consagra en favor de los conscriptos? ¿O debe entenderse que se está ampliando la cobertura a los conscriptos y debe dárseles el mismo tratamiento que a los uniformados escalafonados (que son los que propiamente integran la Fuerza Pública)?» [Comillas y paréntesis textuales].

En respuesta, la posición mayoritaria de la Sala indicó:

La expresión «serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado», contenida en el inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, debe interpretarse de manera sistemática, teleológica y conforme a la Constitución, bajo el entendido de que constituye **una remisión al régimen legal especial aplicable a los conscriptos para su reparación económica**, complementado con las medidas de reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024.

Dicha expresión **no introduce una equiparación prestacional** con los uniformados escalafonados de la Fuerza Pública ni una ampliación de su régimen especial.

En consecuencia, los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario: i) tienen derecho a que su reparación económica se tramite conforme al régimen legal especial previsto para ellos, cuando los hechos victimizantes se encuentren cubiertos por tales disposiciones, y ii) en los casos en que tales hechos **no estén amparados** por su régimen legal especial podrán acceder a **todas** las medidas de reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, incluida la reparación económica.

Por último, la Sala **exhorta a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** para que dé cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024, **y reglamente el programa especial y diferencial dirigido a los miembros de la Fuerza Pública y a los ciudadanos que, durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hubieren sufrido daños con ocasión del conflicto armado.**

En mi concepto, la interpretación gramatical de la disposición bajo estudio es armoniosa con el marco jurídico constitucional y legal vigente, en cuanto equipara de manera expresa y específica a los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario con los demás miembros de la Fuerza Pública en cuanto a su reconocimiento como víctimas del conflicto armado interno y, por consiguiente, en cuanto a la titularidad de los mismos derechos en el régimen especial. La aplicación pura y simple de la norma es armoniosa con el valor, principio y derecho fundamental a la igualdad, con los principios de progresividad y no regresividad, con la favorabilidad en materia de reparación y con los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

La garantía, la protección y el respeto de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de las víctimas del conflicto armado interno están amparados por un marco jurídico nacional e internacional robusto que salvaguarda la dignidad humana en sí misma considerada y, a partir de ahí, la igualdad, el enfoque diferencial, la buena fe, el debido proceso, el acceso a un recurso judicial sencillo y eficaz, la investigación y el esclarecimiento de los hechos ocurridos en un plazo razonable, la persecución y sanción de los responsables, la participación, la publicidad, la colaboración armónica, la prevención y otros.

Estos derechos están reconocidos en su favor en la Constitución Política (preámbulo y artículos 1, 2, 13, 29, 83, 93, 113, 229 y 250 -entre otros-), en el derecho internacional humanitario, en el derecho internacional de los derechos humanos, ratificados por Colombia<sup>86</sup>, entre estos la Convención Americana de

---

<sup>86</sup> Entre los instrumentos internacionales pueden encontrarse «la Declaración Universal de Derechos Humanos –art.8-, la Declaración Americana de Derechos del Hombre –art. 23-, la Declaración sobre

Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la extensa línea jurisprudencial constitucional<sup>87</sup> e interamericana<sup>88</sup> emitida en la materia, todo lo cual se ha desarrollado en la legislación interna por medio de la Ley 1448 de 2011 en la cual «se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno».

En el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 se precisa puntualmente quienes tienen la condición de víctimas para la aplicación de esta normativa. Respecto de los miembros de la Fuerza Pública esta disposición tiene una doble connotación, por un lado, el reconocimiento de su condición de víctimas; y, por otro, la determinación de que tienen derecho a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, precisando, de manera particular y concreta que la

---

los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder –arts.8 y 11- [...] el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra –art. 17-, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “principios Joinet” –arts. 2,3,4 y 37-, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados [...], la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional» Ver Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012.

<sup>87</sup> Solo a modo de ejemplo, pueden consultarse las siguientes: «(i) la Sentencia C-578 de 2002, mediante la cual la Corte realizó la revisión de la Ley 742 del 5 de junio de 2002, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; (ii) la sentencia C-580 de 2002, en la cual la Corte revisó la constitucionalidad de la Ley 707 de 2001, por medio de la cual se aprobó la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas; (iii) la sentencia C-370 de 2006, en donde esta Corporación conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 9, 10, 11.5, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 34, 37 numerales 5 y 7, 46, 47, 48, 54, 55, 58, 62, 69, 70 y 71 de la Ley 975 de 2005 “*Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*”, y en contra de esa ley en su integridad; y (iv) la Sentencia C-1199 de 2008, en donde la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 4º, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005 “*Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*». Ver Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012.

<sup>88</sup> En cuanto a la reparación, la Corte IDH puntualmente «ha reconocido la obligación de reparar e indemnizar a las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención. En relación con la indemnización, la Corte Interamericana ha establecido que (a) la indemnización debe estar orientada a procurar la restitutio in integrum de los daños causados por el hecho violatorio de los derechos humanos; (b) que en caso de imposibilidad de una restitución íntegra debe proceder el pago de una “justa indemnización” que funja como compensación de los daños; (c) que la indemnización debe compensar tanto los daños materiales como los morales; (d) que los perjuicios materiales incluyen tanto el daño emergente como el lucro cesante; y que (e) el daño moral “resulta principalmente de los efectos psíquicos que han sufrido los familiares”, cuya reparación debe ajustarse a los principios de equidad». Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones; Sentencia de 17 de agosto de 1990, Caso Velásquez Rodríguez; Sentencia de 29 de enero de 1997, Caso Caballero Delgado y Santana. Referencia en Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012.

**reparación económica** corresponderá «por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable»<sup>89</sup> (subrayado propio).

Respecto de los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario la Ley 2421 de 2024 -estudiada en este concepto-, reconoció de forma expresa su condición de víctimas del conflicto armado al señalar que: «También serán reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública, aquellos ciudadanos que durante la prestación servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en la presente ley».

Conforme se desprende del **tenor literal** de esta disposición, el Congreso de la República reconoció en beneficio de quienes prestan el servicio militar obligatorio o voluntario no solo su condición de víctimas del conflicto armado; sino además la titularidad de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a las garantías de no repetición, incluyendo el ámbito de la reparación económica, en pie de igualdad con los demás miembros de la Fuerza Pública que resulten víctimas de este flagelo.

No resulta conforme a la Constitución Política ni a los fines superiores del Estado Social y Constitucional de Derecho promover una interpretación diferente, susceptible de desconocer la igualdad real, sustancial y material contra quienes han prestado el servicio militar obligatorio o voluntario, y sufran daños en razón del conflicto armado interno, a pesar de que, por disposición expresa del Legislador, se los equiparó de manera directa.

La Constitución Política consagra el derecho a la igualdad material en el artículo 13 Superior, garantía que exige brindar el mismo trato a quienes se encuentran en las mismas condiciones, en contradicción con los tratos discriminatorios, inequitativos e injustos. Pues bien, en el caso de los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio o voluntario, resulta dable considerar que, si se han reconocido como víctimas del conflicto armado, han sido expuestos a iguales o similares riesgos que los demás miembros de la Fuerza Pública y, por consiguiente, es comprensible que sean titulares de los mismos derechos.

La peligrosidad inherente a la defensa de la soberanía, el mantenimiento del orden público y la confrontación de grupos armados ilegales pueden afectar por igual a quienes prestan el servicio militar obligatorio y a quienes lo hacen de manera voluntaria o profesional. En esa línea, las lesiones, los traumas, las afectaciones psicológicas, las incapacidades o las pérdidas de vida pueden responder al mismo riesgo institucional y a la misma exposición a hostilidades que caracterizan el

---

<sup>89</sup> Al respecto, puede consultarse la Sentencia C-161 de 2016.

contexto del conflicto colombiano. Por consiguiente, cuando ello es así, debe promoverse una indemnización equitativa, digna y justa.

Aquí la Sala sí debió considerar que, por disposición del artículo 27 del Código Civil, «[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu» (énfasis propio), norma avalada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-054 de 2016. Aplicar este precepto al caso concreto implicaba comprender que los ciudadanos que durante la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario, hayan sufrido daños con ocasión del conflicto armado, tienen derecho a ser «reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública» y por ende al mismo régimen de reparación, siempre que para ellos resulte más garantista.

Debe tenerse en cuenta, de cara a lo dicho por la Corte Constitucional, en la **Sentencia C-161 de 2016**, citada en el concepto, que esta providencia reconoce la validez de la distinción entre la reparación a favor de las víctimas del conflicto armado **en general**, en contraste con aquella que se reconoce en favor de los miembros de la **Fuerza Pública**. Sin embargo, estos argumentos no pueden aplicarse de manera directa al caso en concreto, en el cual la diferencia no es entre miembros de la Fuerza Pública y la población en general, sino que se presenta al interior de los mismos cuerpos armados.

Puntualmente, indicó la Corte:

[...] [L]a inserción de un tratamiento diferenciado para las víctimas vinculadas a la Fuerza Pública en punto a la reparación económica, resulta adecuado para reafirmar esta protección especial que ha establecido el legislador en su favor, a la vez que **permite la articulación de las diversas medidas reparatoras** establecidas por el orden jurídico **con miras a la optimización de los recursos** en procura de una mayor cobertura a otras víctimas que no cuentan con estas protecciones preestablecidas por el legislador (énfasis añadido).

Así entonces, en consideración al régimen laboral y prestacional que tienen los miembros de la Fuerza Pública vinculados con el Estado, la Corte<sup>90</sup> validó que, en materia de reparación económica, ellos tuvieran un régimen diferente que las otras víctimas del conflicto armado que no tienen esas garantías.

Solo a modo de ejemplo, la Corte tuvo en consideración «el derecho a la indemnización para los miembros de la Fuerza Pública que hubieren sufrido una disminución en la capacidad laboral [...] [artículo 37, Decreto 1796 de 2000]; **condiciones salariales y prestacionales** especiales tales como: [...] **prima de**

---

<sup>90</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2016.

**orden público [y] prima de riesgo** [Decreto 1212 de 1990]» (énfasis añadido). En esa línea, indicó la Corte, «si bien son [derechos] de **carácter laboral**, y por consiguiente no derivan de la calidad de víctimas del conflicto armado interno, su reconocimiento está asociado al ejercicio de funciones de alto riesgo» (resaltado propio).

Estos derechos y prerrogativas en cabeza del personal de la Fuerza Pública, que le permitieron a la Corte Constitucional validar un trato diferente, no se advierten reconocidos de manera plena en el caso de los conscriptos; y es justamente, en este escenario, que debe comprenderse que el propósito del Legislador fue generar garantías de equidad en beneficio de aquellos integrantes de la fuerza pública que, a pesar de no tener los mismos derechos, en condiciones ordinarias, sí tienen derecho a ser reparados bajo el régimen especial, cuando tengan la condición de víctimas del conflicto armado, en cuanto este sea más garantista.

En efecto, en el caso estudiado por la Sala de Consulta y Servicio Civil, no se trataba de validar un trato diferente entre poblaciones sometidas a condiciones distintas, sino ante miembros de la misma Fuerza Pública, que deban ser reconocidos como víctimas del conflicto armado interno y, por consiguiente, reparados bajo condiciones equivalentes, como lo promovió el Legislador con la Ley 2421 de 2024. Hoy resulta claro que, tanto los ciudadanos que presten el servicio militar obligatorio como voluntario tienen derecho a ser «reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública».

El avance logrado por el Legislador es armonioso con el principio de igualdad material, genera una discriminación positiva y una afirmación positiva. Los conscriptos han sido sometidos en diferentes ocasiones a riesgos iguales o similares, sin tener la misma formación, preparación y trayectoria profesional requerida. En el caso de los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio pueden tener un mayor impacto pues se insertan a las filas de manera obligatoria, coartando su voluntad, al estar compelidos por el *imperium* del Estado<sup>91</sup> y tener fraccionados *per se* sus derechos fundamentales de libertad y locomoción.

---

<sup>91</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 15 de febrero de 1996, Exp. 10033 – 11756, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-161 de 2016:

«La jurisprudencia ha diferenciado el régimen de responsabilidad aplicable en los eventos de daños causados a un soldado que presta servicio militar obligatorio, respecto de los daños que padece un soldado que ingresa voluntariamente a prestar el servicio militar. Como sustento de dicha diferencia, la Sala ha explicado que los primeros, prestan el servicio militar para cumplir con un deber constitucionalmente impuesto, por esta razón sólo deben soportar aquellas limitaciones o inconvenientes inherentes a la prestación de su servicio militar obligatorio, como la restricción a los derechos fundamentales de locomoción y libertad entre otros, pero no los riesgos anormales. En tanto que los segundos, que a iniciativa propia eligen la carrera militar, asumen o, al menos comparten con el Estado, todos los riesgos que sobre ellos puedan materializarse en el cumplimiento

No son pocos los casos en que los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio se deben reconocer como víctimas por haber sido sometidos a riesgos iguales o similares que otros miembros de la Fuerza Pública. En ese sentido, el Consejo de Estado, en la Sentencia del 20 de octubre de 2014, en el proceso con radicado número 52001-23-31-000-1998-00352-01(31250), estudió lo sucedido en la Base Militar del Cerro de Patascoy, en el Departamento del Putumayo, donde se evidencia que quienes prestaban el servicio militar obligatorio fueron expuestos al mismo riesgo que otros miembros de la Fuerza Pública, en una zona de alto riesgo, de lo que resultaron varios asesinatos y secuestros. En la sentencia se indicó:

[...]la falta de planeación, retardo injustificado en el apoyo, debilidades en el diseño y establecimiento de la Base, sin tener en cuenta las condiciones climáticas, las circunstancias sociales y las dificultades tácticas y de desplazamiento para el apoyo militar, **lo que facilitó que en la toma no sólo se haya producido la muerte de Mauricio Geovanny Hidalgo, Edwin Andrés Caicedo y Carlos Eduardo Bermúdez [los dos últimos soldados regulares], sino de otros soldados más así como que se consumó un masivo secuestro de otros de ellos.** [...]» (énfasis añadido).

Entre las consideraciones, la Sección Tercera evidenció el régimen prestacional especial que tienen quienes se vinculan profesionalmente a las fuerzas armadas, mismo que no está previsto para quienes prestan el servicio militar obligatorio:

[Q]uien ingresa voluntaria o profesionalmente a las fuerzas armadas está advertido que debe afrontar situaciones de alta peligrosidad, entre las que cabe encuadrar el eventual enfrentamiento con la delincuencia. [...] Como consecuencia de lo anterior, se establece un régimen prestacional especial, que reconoce la circunstancia del particular riesgo a que se somete a todo aquel que ingresó voluntaria y profesionalmente (...) Esto llevará a que se active la denominada “indemnización a for-fait” [...]

Por el contrario, cuando se trata de personas que se encuentran prestando el servicio militar obligatorio se afirma que no quedan sometidos a los riesgos inherentes a la actividad militar voluntariamente [...]. la necesaria distinción que se ofrece entre quien presta el servicio militar obligatorio y no,

---

del servicio que voluntariamente escogieron prestar. De manera que, si durante el cumplimiento de su deber constitucional un soldado conscripto padece un daño, el mismo puede imputarse al Estado con fundamento en que fue sometido a un riesgo excepcional o porque soportó una situación determinante del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. A diferencia del anterior, **el soldado voluntario que decide someterse a la prestación del servicio, en el entendido de que conoce los riesgos que entraña su trabajo, es titular de una relación laboral con el Estado y detenta derechos legales y reglamentarios de esta naturaleza, que se concretan cuando ocurren daños vinculados a las actividades ordinarias de riesgo propio de su labor.**» [Énfasis del original].

ha llevado frente al primero a elaborar una premisa que construida como argumento en el precedente de la Sala, “cuando una persona ingresa al servicio militar obligatorio en buenas condiciones de salud debe dejar el servicio en condiciones similares”<sup>92</sup> [...]

Por lo tanto, no puede ser igual el tratamiento que se dispense a quienes ejercen sus funciones profesionalmente, con alto grado de entrenamiento y compromiso, y a quienes, simplemente por estar obligados legalmente a ello, ingresan a las filas [...] Se trata de un supuesto en el que la administración pública además de incumplir con una obligación legal, expone a quien presta el servicio militar obligatorio al fuego adversario.

Lastimosamente, la toma de la base militar de Patascoy no es un caso aislado. Son varios los procesos que ha conocido esta Corporación como consecuencia de la exposición de quienes prestan el servicio militar obligatorio al fuego adversario.

En esa línea, se pone de presente también la toma de la base militar las Delicias, ubicada en Puerto Leguízamo (Putumayo), donde se constató que «[l]a entidad demandada no sólo omitió adoptar las medidas a su alcance para prevenir el ataque [...] pese a que tenía conocimiento de que la base era vulnerable a las acciones de la subversión por las debilidades que presentaba en materia de ubicación geográfica, comunicaciones, armamento y organización, sino que reaccionó tardía e insuficientemente al ataque».

Como resultado de ello, «(28) militares perdieron la vida, dieciséis (16) más resultaron heridos y otros sesenta (60) fueron privados de su libertad». Entre las víctimas de este hecho se encuentran **personas que estaban prestando el servicio militar obligatorio**, como dan cuenta los pronunciamientos del 12 de diciembre de 2014, proceso con radicado número 52001-23-31-000-1998-00556-02(32011) y del 30 de julio de 2015, en el proceso con radicado número 52001-23-31-000-1998-00579 01(34710). (Resaltado propio).

Similar situación se puede narrar en torno a la Base Militar de Miraflores, Guaviare, en la cual se advirtió la falta de «planeación, prevención, protección y mando que se le imponían, al tener certeza sobre la inminencia del ataque subversivo». En este caso quedó «probada la omisión imputable al Ejército Nacional, debido a la cual se pudieron materializar el secuestro y las lesiones de los soldados respecto de las cuales se imponían especiales deberes de protección, por encontrar su voluntad doblegada por el *imperium* del Estado al **tener la calidad de concriptos**» (Resaltado fuera de texto). En este sentido, puede consultarse el proceso con radicado número 50001-23-31-000-2000-20274-01(36079).

---

<sup>92</sup> Sentencia del 3 de marzo de 1989. Exp.5290; de 25 de octubre de 1991 y exp.6465.

Así entonces, si bien los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio no tienen un vínculo laboral con el Estado, lo cierto es que, al haber sido víctimas del mismo flagelo deben tener derecho a acceder a un régimen de reparación equitativo, digno y justo, tal como lo promovió el Legislador de conformidad con la Constitución y el derecho internacional.

En adición al criterio de igualdad material, la progresividad y la no regresividad exigen considerar que, una vez alcanzado determinado nivel de protección, este debe conservarse, materializarse y, con el paso del tiempo, potenciarse de conformidad con las capacidades económicas e institucionales del Estado. En contraste, cualquier pretensión de reducir el alcance de los derechos, genera dudas serias y razonables sobre la validez y constitucionalidad de la norma<sup>93</sup> o de la interpretación conforme o no con la Constitución y el bloque de constitucionalidad en detrimento del avance de los derechos. En este caso concreto, si el Legislador reguló de manera específica el derecho de que los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario sean «reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública», no puede comprenderse que esa equiparación es para menguar o reducir sus derechos sino todo lo contrario, para beneficiarlos, especialmente, si se tiene en cuenta que se trata de víctimas del conflicto armado interno.

Ahora bien, en caso de suscitarse alguna duda en relación con cual es la lectura correcta de determinada disposición, deberá tenerse en consideración el criterio de favorabilidad al momento de interpretarla y aplicarla, máxime cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, como sucede con las víctimas del conflicto armado. El principio de favorabilidad exige optar por la interpretación que ofrezca mayores garantías para promover el goce efectivo de los derechos, sobre todo si se trata de derechos fundamentales de los que es titular esta población y, por consiguiente, descartar aquella que conduzca a restringir el alcance de las prerrogativas reconocidas por el mismo Legislador. Especialmente, si se tiene en cuenta que, según se indica en la Gaceta del Congreso citada en el concepto, con la norma el Legislador pretendía «aclarar que las personas que perdieron su condición de civil por la prestación del servicio militar, sin obtener la condición propia de militar, quedan incluidas en el régimen especial de los militares»<sup>94</sup>. (Subrayas propias).

No asumir con cautela la interpretación de la norma bajo estudio, puede conducir a la grave focalización de los ciudadanos que prestaron el servicio militar como personas en relación con quienes la reparación económica es considerablemente más reducida que para el resto de los integrantes de la Fuerza Pública, lo cual es abiertamente contrario al ordenamiento jurídico vigente. En contraste, el amparo del

---

<sup>93</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencias C-727 de 2009 y C-271 de 2021.

<sup>94</sup> Ver Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2551, página 44.

Estado debe ser considerablemente superior, debido a que frente a ellos existe un deber especial de cuidado, pues están iniciando su formación al servicio de la institucionalidad, no cuentan con la trayectoria profesional pertinente y quienes prestan el servicio militar obligatorio están cuartados *per se* de su libertad.

Se insiste, los miembros de la fuerza pública que tienen una serie de derechos y prerrogativas en su régimen laboral y de seguridad social están amparados, en principio, por un régimen que resulta razonable y proporcional frente a los riesgos que asumen. Hoy, por disposición expresa del Legislador, el régimen especial de reparación tiene alcance, por disposición clara y expresa, en beneficio de quienes prestando el servicio militar obligatorio o voluntario resultan víctimas del conflicto armado interno.

En adición a los argumentos hasta aquí expuestos es válido considerar que la norma bajo análisis supera incluso un **test integrado de igualdad en su nivel estricto**<sup>95</sup>. En efecto, estamos ante personas que, ante sus servicios en la Fuerza Pública, deben ser reconocidas como víctimas del conflicto armado y, por consiguiente, ante sujetos o supuestos de hecho susceptibles de compararse. En adición, la ley tiene una finalidad constitucional, es necesaria, adecuada y proporcional en sentido estricto:

La **finalidad** de la norma es constitucional e imperiosa, porque propende por ampliar y reconocer de manera expresa los beneficios del régimen especial a favor de los miembros de la Fuerza Pública que entraron al servicio militar obligatorio o voluntario, quienes sufrieron las consecuencias del conflicto armado pero para quienes potencialmente las secuelas serán aún más gravosas, en contraste con otros miembros de la Fuerza Pública, no solo porque algunos no prestan el servicio

---

<sup>95</sup> El test integrado de igualdad es una herramienta jurídica útil para identificar la validez o no de un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales. Este test tiene tres niveles, estricto, intermedio y leve; tratándose de asuntos netamente económicos en los cuales el legislador tiene un amplio de configuración normativa, el nivel aplicable de análisis sería el intermedio, pero la norma supera incluso un test estricto de igualdad.

Sobre el test integrado de igualdad puede consultarse la Sentencia C-161 de 2016, en la cual se explica que, el juicio integrado de igualdad «se compone de dos etapas de análisis. En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política<sup>95</sup>. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve [...]».

militar de manera voluntaria (sino obligatoria), sino, además, porque las secuelas se generan cuando apenas empezaban su trayectoria al servicio de la institucionalidad.

**El medio escogido es idóneo y necesario**, pues si bien, los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio no estaban recibiendo los mismos beneficios económicos que los demás miembros de la Fuerza Pública, estos servidores terminaron expuestos a similares o iguales riesgos y constituyéndose como víctimas del conflicto armado por el ejercicio de la labor desempeñada al interior de la misma institución, de manera que resulta adecuada su equiparación y una medida necesaria para garantizar la igualdad real y material.

Por disposición clara y expresa del Legislador, hoy los ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario tienen derecho a «ser reconocidos como víctimas dentro del régimen especial establecido para los miembros de la Fuerza Pública»

Finalmente, la **medida es proporcional en sentido estricto**, debido a que no afecta otros derechos fundamentales y menos de manera desproporcionada, sino que, por el contrario, los beneficios de adoptar la medida contribuyen de manera efectiva a la superación del conflicto armado ante una compensación más justa y equitativa, que les posibilite a los beneficiarios reestablecer su vida de acuerdo con su proyección personal.

En vista de todo lo anterior, no resulta válido comprender que la equiparación que promovió el legislador sea interpretada desde una perspectiva de diferenciación, que puede conducir a reducir sus derechos, como se desprende del concepto de la Sala, sino todo lo contrario. La norma solo tiene sentido en el marco de una interpretación fundada en la igualdad real, sustancial y material, la progresividad, no regresividad y la favorabilidad. Incluso, si la norma condujera a una lectura contraria a estos preceptos, en casos concretos, cabría promover una excepción de inconstitucionalidad, con el fin de que los ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio puedan exigir que se les brinde una reparación equitativa, digna y justa cuando resulten víctimas del conflicto armado interno.

En estos términos, dejo expuesto mi salvamento parcial de voto.

*Fecha ut supra,*

**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera