

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 26 de noviembre de 2025

Sobre las víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, con especial referencia a los miembros de la Fuerza Pública —en particular los conscriptos— y a la interpretación del inciso 2º del párrafo primero del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024

1

¿Qué pasó?

El señor ministro de Defensa Nacional solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitir 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 [...]».

Esta petición surgió debido a la existencia de interpretaciones divergentes al interior del Ministerio. Por un lado, una posición sostiene que los conscriptos, sus familias y los familiares de militares o policías desaparecidos sin asignación de retiro tienen derecho a acceder a las medidas de reparación integral, incluida la indemnización económica, previstas en la normatividad de víctimas, distintas de los beneficios contemplados en el régimen especial de los uniformados escalafonados. Por otro lado, una interpretación alternativa afirma que dichos conscriptos quedarían cobijados por el régimen laboral y prestacional especial de los uniformados si son reconocidos como víctimas, pese a que esta postura contradice la jurisprudencia que los excluye de dicho régimen y, además, podría generar impactos fiscales significativos.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes aspectos:

✓ **Marco normativo aplicable:** se analizaron, entre otras disposiciones, los artículos 1, 2, 4, 95, 216, 217 y 218 de la Constitución Política, que regulan el deber de prestar servicio militar y el régimen especial de la Fuerza Pública. También se examinó la Ley 1448 de 2011 sobre reparación a víctimas y su reforma por la Ley 2421 de 2024. Igualmente, se estudió el régimen de los conscriptos previsto en la Ley 1861 de 2017, modificada por la Ley 2384 de 2024, junto con normas complementarias como la Ley 447 de 1998, y el Decreto Reglamentario 4433 de 2004. Para los uniformados escalafonados se revisaron los Decretos Leyes 1211, 1212, 1213 de 1990; y 1790, 1791, 1793, 1795, 1796 de 2000, así como el Decreto Reglamentario 1794 de 2000.

✓ **Los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado y su reparación integral:** la Sala indica que la Ley 1448 de 2011 reconoció a los miembros de la Fuerza Pública como víctimas, con derecho a reparación integral, aunque su indemnización económica debe regirse por el régimen especial propio de su función, criterio respaldado por la Sentencia C-161 de 2016, por constituir un trato diferenciado constitucionalmente justificado.

✓ **Beneficios para los conscriptos o ciudadanos que prestaron el servicio militar obligatorio o voluntario:** el servicio militar obligatorio o voluntario es un deber constitucional que no crea una relación laboral, por lo que los conscriptos tienen un régimen especial propio, distinto del régimen prestacional de los uniformados escalafonados. Este régimen les otorga beneficios asistenciales, bonificación sin carácter salarial y mecanismos de reparación por lesiones o muerte en servicio, conforme a la Ley 1861 de 2017 y la Ley 447 de 1998.

La Ley 2421 de 2024 amplió el universo de víctimas del conflicto armado al incluir a los conscriptos, permitiéndoles el acceso a todas las medidas de reparación integral, cuando sus daños no estén cubiertos por su régimen especial. En síntesis, cuando el daño sufrido por un uniformado escalafonado de la Fuerza Pública o por un conscripto esté cubierto por su respectivo régimen especial, esa cobertura constituye la forma específica de reparación económica.

✓ **Métodos de interpretación de la ley:** la Sala señala que toda norma debe interpretarse conforme a la Constitución y mediante el uso complementario de los métodos gramatical, histórico, sistemático y teleológico. Cuando el sentido literal no es claro, puede acudir a la voluntad del legislador y al contexto normativo e histórico, de conformidad con las reglas del Código Civil y la jurisprudencia. Con este marco, la expresión del inciso 2º del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 2421 de 2024 debe interpretarse a la luz de la Ley 1448 de 2011, sus reformas y dichos métodos hermenéuticos, para precisar su alcance.

3

¿Qué conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala determinó que 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, en 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 dichos 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.

i

Información importante

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:
- Artículos 1, 2, 4, 13, 95, 216, 217 y 218.

Normas legales:

- Ley 1448 de 2011
- Ley 2421 de 2024
- Ley 1861 de 2017
- Ley 2384 de 2024
- Ley 447 de 1998
- Ley 857 de 2003
- Ley 100 de 1993
- Ley 57 de 1887
- Ley 153 de 1887
- Ley 1437 de 2011
- Ley 2080 de 2021
- Decreto Ley 1211 de 1990
- Decreto Ley 1212 de 1990
- Decreto Ley 1213 de 1990
- Decreto Ley 1790 de 2000
- Decreto Ley 1791 de 2000
- Decreto Ley 1793 de 2000

- Decreto Reglamentario 1794 de 2000
- Decreto Ley 1795 de 2000
- Decreto Ley 1796 de 2000
- Decreto Reglamentario 4433 de 2004
- Código Civil

Jurisprudencia constitucional:

Sentencias T-250 de 1993, C-511 de 1994, C-561 de 1995, T-218 de 2010, T-603 de 2012, T-667 de 2012, T-774 de 2013, T-099 de 2015, C-161 de 2016, T-056 de 2016, T-294 de 2016, T-457 de 2016 y SU-082 de 2022.

Jurisprudencia del Consejo de Estado:

Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 20001-23-31-000-1997-03192-01(15774); Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 18 de julio de 2012, radicado 52001-23-31-000-2001-00559-01(20079); Sección Tercera, Sentencia del 31 de agosto de 2017, exp. 18001 - 23 - 31 - 000 - 1998 -

00003 - 01 [28223]; 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; 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; Sección Segunda, Sentencia del 4 de octubre de 2018, radicación núm. 05001 - 23 - 33 - 000 - 2013 - 00741 - 01 (4648-15) CE-SUJ2-013-18; y Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de marzo de 2019, exp. 20001 - 23 - 31 - 000 - 2011 - 00457 - 01(48635).

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

65 del 9 de febrero de 1995; 2279 del 26 de octubre de 2016; 2326 del 8 de febrero de 2017; 2412 del 30 de julio de 2019, y 2503 del 2 de agosto de 2023.

Salvamento parcial de voto:
Magistrada Ana María Charry Gaitán.



Ponente:
Juan Manuel Laverde Álvarez
Concepto:
11-001-03-06-000-2025-00408-00 (2551)
Fecha del concepto:
26 de noviembre de 2025.