

Disonancia normativo-operativa de la Ley 2421 de 2024: como los vacíos operativos afectan la aplicación de la ruta de priorización para la atención a víctimas mayores de 68 años en Colombia

Normative-Operational Dissonance of Law 2421 of 2024: How operational gaps affect the prioritization pathway for victims over 68 in Colombia.

1. Yeigson Yohan Perez Llain
2. Jean Carlos Vergara Llanos
3. Ana María Carrascal

Recibido: 17-09-2025
Aprobado: 16-12-2025

Resumen

Con la expedición de la Ley 2421 de 2024, quedó derogada la Ley 1448 de 2011, normativa que consagraba las medidas de atención, asistencia y reparación integral dirigidas a las víctimas del conflicto armado. Aunque esta reforma tiene un impacto amplio dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el presente artículo centra su análisis en las repercusiones que genera sobre el proceso de indemnización administrativa, particularmente desde un enfoque diferencial orientado a las personas adultas mayores de 68 años.} Parafraseando la Ley 1448 de 2011 en concordancia con el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 la indemnización administrativa es una medida de reparación integral consistente en la compensación económica por los daños sufridos por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno (Ley 1448, 2011, art. 132; Decreto 4800, 2011, art. 149). Y según la Resolución 1049 de 2019 de la Unidad de Víctimas quienes adquieran este derecho y tengan una edad superior a los 68 años, podrán hacerlo a través de una ruta prioritaria. El método jurídico-dogmático con un enfoque multidimensional producto de combinar el análisis de la norma (sistemático) con la intención final del legislador (teleológico), convierte este trabajo en una investigación jurídica pura de corte analítico, que nos permite reflexionar que la arquitectura procedimental implementada por la Unidad de Víctimas durante la ruta de priorización de la indemnización administrativa, no garantiza los criterios mínimos exigidos por el legislador, quien ha sido enfático en ordenar que las a víctimas del conflicto armado interno mayores de 68 años deben recibir una explicación clara, comprensible y actualizada sobre el sistema de turnos, así como sobre sus implicaciones, efectos y alcance en el acceso al ciclo de indemnización administrativa.

Palabras clave: Indemnización administrativa, víctimas, conflicto armado interno, ruta priorizada, adulto mayor de 68 años, publicidad, información actualizada.

Abstract

On August 22, 2024, Law 1448 of 2011—which established measures for the attention, assistance, and integral reparation of victims of the armed conflict—was amended and superseded by the enactment of Law 2421 of 2024. While this normative reform has a broad impact on the legal system, this article focuses specifically on its incidence within the administrative compensation cycle, with a differential approach for elderly persons over 68 years of age. In accordance with Law 1448 of 2011 and Article 149 of Decree 4800 of 2011, administrative compensation is defined as an integral reparation measure consisting of economic compensation for damages resulting from infractions of International Humanitarian Law or grave violations of Human Rights within the framework of the internal armed conflict. Furthermore, pursuant to Resolution 1049 of 2019 of the Victims Unit, individuals entitled to this right who are over 68 years of age may access it through a priority route. Through a legal-dogmatic method with a multidimensional approach—combining systematic normative analysis with the teleological intent of the legislator—this analytical legal research reflects upon the procedural architecture implemented by the Victims Unit. The study concludes that the current priority route for administrative compensation fails to guarantee the minimum criteria mandated by the legislator, who has emphasized that victims over 68 years of age must receive clear, comprehensible, and updated information regarding the queuing system, as well as its implications and scope in accessing the administrative compensation cycle

Keywords: Administrative compensation, Victims, Internal armed conflict, Priority route, older adults aged 68+, publicity, Updated.

Programa de Derecho. yyperezl@ufpso.edu.co <https://orcid.org/0009-0009-9795-994X> Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, Ocaña, Colombia

Programa de Derecho. jcvergaral@ufpso.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-8443-1267> Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, Ocaña, Colombia

Programa de Derecho. [Dato pendiente por completar] <https://orcid.org/0000-0001-5527-9481> Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, Ocaña, Colombia

***Autor de Correspondencia:** yyperezl@ufpso.edu.co

© 2026. Editada por la Fundación de Estudios Superiores Comfanorte.

Introducción

Más de medio siglo de conflicto interno, y otras décadas más de la llamada "violencia", hacen que Colombia padezca lo que algunos denominan "confrontación interna de larga duración" (Pérez Toro, 2000, p. 14) tan larga y tan violenta que para contextualizarlo simplemente citaremos la cuarta edición de Una Nación Desplazada, Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia, del Centro Nacional de Memoria Histórica.

“En el contexto de la violencia contemporánea en Colombia, más de seis millones de personas se han visto forzadas a desplazarse dentro y fuera del territorio nacional, abandonando sus hogares y sus tierras, sus bienes, sus costumbres, sus comunidades y sus medios de vida. Para entender la magnitud de este fenómeno, basta con imaginar el éxodo de dos terceras partes de los habitantes de Bogotá, o la sumatoria de todos los habitantes de las ciudades más pobladas del país como Medellín, Cali y Barranquilla; o de manera más dramática en el escenario internacional, basta con imaginar el éxodo de la población entera de países como Dinamarca, Finlandia, Singapur o Costa Rica” Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015)

Sin embargo, si queremos ser más exactos en la cantidad de víctimas que ha arrojado el conflicto armado en Colombia, citaremos las cifras que muestra el portal web de la Unidad de Víctimas con fecha 16 de abril de 2026, así: En Colombia se han registrado y han sido reconocidas como víctimas diez millones doscientos treinta mil treientos treinta personas 10.230.330 (Unidad de Víctimas, 2026), de los cuales el 50.2% son hombres y el 49.8 mujeres, donde solo 522 se identificaron en un género no binario y 412 de ellos prefirieron no informarlo; según la pertenencia étnica el 12.7 de ellos son afrocolombianos, 6.9% serían indígenas y el 79.9% afirman no pertenecer a ninguna etnia; por otra parte un 16.7% son menores de edad, el 21.8% se encuentran entre los 18 y 28 años de edad, y un 43% de ellos entre 29 y 59 años, mientras el 16.4% correspondiente a 1.676.612 son adultos mayores de 60 años de edad, donde se encuentra la población diferenciada en el presente trabajo. Igualmente es importante resaltar que un 4.3% de esta población padece algún tipo de discapacidad reconocida y amparada por la ley.

Como se explicó al inicio, el propósito de este proyecto no es abarcar el régimen normativo de las medidas de reparación y protección a las víctimas, a las cuales tienen derecho la cantidad de víctimas descrita anteriormente, sino solamente aquellas que tienen derecho a una indemnización administrativa, según (Fabra, 2018) existe una gran diferencia entre reparación integral e indemnización administrativa, no siendo necesaria la segunda para garantizar la primera, es decir, que el Estado puede a través de actos simbólicos, reconocimientos, memorias, salud y educación entre otros, resarcir el daño causado a las víctimas sin que sea menester la entrega de un beneficio económico.

Según (Rúa, 2015) fue con la Ley 1448 de 2011 que se reconoció realmente la existencia del conflicto armado interno por parte del legislador colombiano, implicando una resignificación del rol de las víctimas, pero este avance se quedó corto ante los derechos de las víctimas, diversos estudios académicos contemporáneos a la norma, la calificaban fuertemente de insuficiente y obsoleta, como afirmaron (Machado, 2021), existe una brecha insuperable entre la universalidad de víctimas cada día creciente y la solvencia del Estado, esta enorme grieta se ve materializada con la imperiosa necesidad de primacía del principio de sostenibilidad fiscal sobre derechos pecuniarios particulares; principio argumentado igualmente por (Fabra Zamora et al. 2018), cuando explican esta lógica supeditación como un filtro que pospone el derecho a la indemnización administrativa ante los prevalentes intereses de la nación. Estos autores en su momento estimaron acertadamente que, al ritmo en que se realiza la asignación de recursos, la reparación de la población total víctima del conflicto armado podría tardar más de seis décadas, colocando en evidencia a la ley que pretendía dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Ante la imposibilidad de Estado de cumplir con lo que el legislador le demandaba, para el año de 2019 fue emitida por parte de la Unidad de Víctimas la resolución 1049 con la intención de reglamentar el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización administrativa y crear el método de priorización, este método de priorización buscaba dar prioridad en la prelación para el pago a ciertas víctimas sobre otras, cumpliendo tres criterios de priorización de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, los cuales fueron explicados por (Olano-García, 2022) “primero, las víctimas con setenta y cuatro años o más; segundo, las que

padezcan de enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo; tercero que acredite una discapacidad.”

Debido al aparente éxito de esta iniciativa, solo dos años después y luego de cumplir con las metas propuestas, fue emitida por la misma entidad la resolución 0582 de 2021 con la única intención de disminuir el límite de edad para ingresar a la ruta de priorización y acceder al ciclo de indemnización administrativa de 74 a solo 68 años.

Con la modificación de la ley 1448 de 2011 el Gobierno Nacional busca establecer un marco renovado para hacer real y efectiva la reparación integral de las víctimas por desplazamiento forzado producto del conflicto armado persistente en Colombia. Este nuevo marco normativo es producto de la compilación de los referentes históricos legales y jurisprudenciales que datan desde el año de 1997, creado y diseñado para corregir los errores del pasado, por otra parte, (Angarita, 2018) afirma que en el país se vive una "ilusión normativa" que confía la solución de los problemas sociales a la sola expedición de la ley" (p. 85). En donde se da por entendido que con el solo pronunciamiento del legislativo se ha dado solución al problema, sin reconocer la coherencia que debe de existir entre el mundo de los textos y el mundo de las acciones lo que ha conllevado a crear una desconexión entre lo que pretenden las leyes y lo que se materializa en la práctica social.

La tensión latente normativo-practica, nos lleva a cuestionarnos si persisten vacíos operativos que dificulten no solo la materialización de una priorización clara y comprensible, sino que además exigen un trato diferencial por su condición como adulto mayor de 68 años de edad. De acuerdo con (Pérez, 2016), el adulto mayor de hoy se enfrenta a obstáculos que van más allá de lo económico, sumando barreras cognitivas y sensoriales como lo son la pérdida de memoria, la dificultad para procesar información, pérdida de la visión, o la audición; barreras tecnológicas y de movilidad incrementadas por la vulneraria psicosocial producto de ser victimizado, lo que acelera todo este proceso de desgaste físico y mental; limitando su acceso real a la justicia.

Metodología

Como señala el módulo de la (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2006) “existe una relación estrecha entre el criterio sistemático y el teleológico, en el sentido de que el sistema jurídico, en su conjunto, esta destinado a cumplir una serie de finalidades hacia las que se dirigen todas las normas que lo componen”. En atención a lo anterior, este proyecto de investigación se enfocará en dos aspectos fundamentales: el primero realizar un análisis sistemático que como sostiene (Sánchez, 2017), “el método sistemático no es una simple suma de leyes, sino una estructura lógica que permite al investigador dotar de sentido a las normas dentro de una totalidad jurídica” que permita identificar el bloque normativo y jurisprudencial sobre el cual recae el derecho a la indemnización administrativa como víctima del conflicto armado interno en Colombia, para posteriormente hacer una reflexión sobre el espíritu de la norma, según las indicaciones de (Quintero y Prieto, 2012), “el análisis teleológico permite justificar una solución jurídica siempre que esta sirva a un fin intrínseco al derecho, convirtiéndose en una herramienta eficaz para resolver conflictos sociales”; guardando siempre un enfoque diferencial en la ruta de priorización de adultos mayores de 68 años durante el ciclo de indemnización administrativa.

Resultados y discusión

Bloque normativo-jurisprudencial ruta prioritaria de la indemnización administrativa

Referentes históricos legales

De acuerdo con (Gualtero, 2020) “...el primer hito normativo de reconocimiento de las víctimas y su derecho a la reparación. Fue el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) el que adaptó la normatividad nacional en este nuevo escenario, atendiendo a la población afectada por el conflicto armado. Reconocimiento que quedó establecido con la Ley 418 de 1997”, para (Valencia, 2021) “la Ley 418 de 1997 en la cual se elaboró un esquema de montos estandarizados para la reparación de las víctimas de delitos cometidos por grupos alzados en armas al margen de la ley, basándose en la tipología de las víctimas: desplazado, asesinato de un familiar, destrucción de la propiedad, entre otros. En esta lógica, el Estado se comprometió a reparar económicamente

a la población que ha sufrido las consecuencias nefastas de la guerra y a entregarle una indemnización monetaria a las víctimas” marco el inicio del régimen jurídico que estudiamos el día de hoy.

Una década después fue proclamado el Decreto 1290 de 2008 por el cual se creaba el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley, en este primer paso por resarcir los daños físicos y psicológicos a través de beneficios económicos, solo fueron considerados como victimarios, los grupos subversivos alzados en armas y sus contrarios, los llamados grupos de autodefensas, dejando un vasto número de víctimas fuera del espectro de indemnización.

“...el Decreto 1290, el cual busca reparar individualmente a las víctimas, o sus familiares, cuando hayan sufrido un daño como consecuencia de violación a sus derechos fundamentales por los delitos de homicidio, tortura, desaparición forzada, lesiones físicas o psicológicas, secuestro, reclutamientos de menores, desplazamiento forzado o violación o abusos sexuales cometidos por grupos autodenominados guerrilla y autodefensas. El decreto sólo reconoce como violadores de los derechos de las víctimas a estos dos grupos al margen de la ley, y deja por fuera a las víctimas de la fuerza pública y de las bandas criminales (Art. 2º)10, las cuales no son sujetos de atención.” (Cano y Caro, 2011).

Para el 26 de enero del año 2009 la Corte Suprema de Justicia a través del Magistrado Ponente Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, emite el Auto 009 de 2009, que desarrolla la problemática que se venía presentando resultado del hecho de que la indemnización administrativa se fundamentara en un hecho de “solidaridad” y no en un hecho de “responsabilidad estatal” dando como resultado que cualquier gasto por parte del estado al final sería reducido de la indemnización administrativa.

Por su parte, según el VI Informe de la Comisión de Seguimiento, este decreto (i) no garantizó, en su diseño, “una participación adecuada de las víctimas y de la sociedad en general en las discusiones sobre su contenido;” (ii) no satisface “adecuadamente el componente indemnizatorio del derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces en general y de las víctimas de desplazamiento forzado en particular, entre las cuales se encuentran: su fundamento en el principio de solidaridad y no en la responsabilidad estatal;” (iii) consagra “tarifas reducidas de indemnización económica, las cuales coinciden con los montos otorgados a las víctimas por concepto de atención humanitaria por muerte o incapacidad permanente;” (iv) excluye a las “víctimas de crímenes cometidos por agentes estatales;” (v) establece “tarifas diferenciadas según el tipo de crimen;” (vi) asimila los “subsidios a la vivienda como mecanismo de reparación de la población desplazada;” (vii) indica que “los montos recibidos por las víctimas de las instituciones estatales encargadas de su atención serán reducidas de los montos de indemnización;” y (viii) “la institución creada para implementar el decreto no garantiza adecuadamente la representación de las víctimas. (Corte Constitucional, Auto 0009 de 2019, seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004).

Ley de víctimas

Quizás el antecedente legal más importante lo encontramos en la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (Correa, 2016, p. 5), que según (Fabra, Zamora et al. 2018) permitió dar el paso de un modelo asistencial a uno de reparación integral verdadero, lo cual requirió una transformación en la concepción del daño. En este sentido, los autores señalan que: “La indemnización administrativa no debe entenderse simplemente como la entrega de una suma de dinero, sino como una medida que, en conjunto con la verdad y la justicia, busca el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. Su importancia radica en que permite al Estado reconocer su responsabilidad y ofrecer una compensación que contribuya a la reconstrucción de los proyectos de vida que fueron truncados por el conflicto armado” (p. 132). Como se puede observar en el planteamiento anterior, esta modificación a la ley no solo buscaba entregar recursos, sino que otorgó un valor simbólico y reparador al acto administrativo, marcando un hito frente al lenguaje del anterior Decreto 1290.

Con la intención de llevar esta nueva normatividad a la práctica fue emitido el Decreto 4800 de 2011 transformando los principios generales de la Ley 1448 en reglas operativas concretas, fundando las cantidades económicas según cada caso de vulneración de derechos, así como los criterios técnicos para evaluar y calificar cada hecho victimizaste. creo la ruta de acceso al Registro Único de Víctimas definiendo el procedimiento administrativo que debería surtirse con acompañamiento y dignidad. Sin embargo, no tenía en cuenta la desconexión con la realidad fiscal y operativa de Colombia, al no definir plazos razonables ni

asegurar como se obtendrían los recursos necesarios, por lo cual indemnización administrativa paso a convertirse en un derecho en lista de espera para la población afectada"

Por esta razón el 01 de diciembre de 2011 es diseñado el CONPES 3712 de 2011 que establece Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la ley 148 de 2011, con el objeto de velar por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas del conflicto armado interno, definiendo orientaciones presupuestales para tender los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad que deben permear su implementación y viabilidad. Seguido del CONPES 3726 de 2012 que detalla los lineamientos generales para poner en marcha el plan de ejecución de metas, el presupuesto y los mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV) presentando los avances por parte de cada componente de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

Posteriormente la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013 reiteró que la indemnización administrativa tiene el carácter de derecho fundamental, pero que este derecho no se limita a la entrega de una compensación económica, que esta solo es una parte de la reparación integral, así mismo reconoció nuevamente la limitación de recursos por parte del Estado y valido que los pagos se realizaran de manera progresiva y programada, resaltando la importancia de respetar los criterios de igualdad, y priorización a los sujetos de especial protección, de esta manera, la jurisprudencia sienta las bases constitucionales para otorgar prioridades a unas personas sobre otras, a partir de criterios de priorización.

“en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas” estas medidas de asistencia “no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas” Corte Constitucional, Sentencia SU-254 (2013)

Con el Decreto 1377 de 2014 el Gobierno Nacional, reglamentó la ruta y la prelación para el ingreso como beneficiario individual al ciclo de indemnización administrativa como víctima de desplazamiento forzado. Estableciendo criterios técnicos de priorización para convertir el beneficio económico en una herramienta para que las familias alcanzaran la subsistencia mínima, cuando se encuentren en proceso de reubicación" (Decreto 1377 de 2014, art. 7)

Un año más tarde con la expedición de la resolución 090 del 2015 de la Unidad de Víctimas se actualizan y describen taxativamente los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal que se tendrían en cuenta para acceder a la indemnización por vía administrativa. Para entender el funcionamiento procesal de la prioridad en el pago de las compensaciones económicas de la época, citaremos las palabras de la doctora Karen Gamboa en su trabajo de grado titulado “El proceso para la indemnización por vía administrativa como forma de reparar a las víctimas del conflicto armado colombiano. ¿Una revictimización?”

En caso tal, que el número de víctimas que cumplan con los criterios de priorización señalados anteriormente superen el presupuesto anual de la entidad encargada de otorgar la indemnización, quedarán en una lista de espera como ya se señaló anteriormente y por consiguiente, recibirán la medida al siguiente año y así sucesivamente. Así mismo, determina el decreto 1084 de 2015 que las indemnizaciones por vía administrativa no se otorgarán de acuerdo con el orden de inscripción de la víctima en el RUV y de la solicitud que realice para el acceso a la indemnización, sino que estará sujeta al cumplimiento de los criterios de priorización antes señalados (Art. 2.2.7.3.6). Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz (Gamboa, 2018, p. 26)

La corte Constitucional mediante el auto 373 de 2016, desarrolla la problemática que existe entre la política pública y los derechos de las víctimas; critica la falta de claridad en las respuestas suministradas por las entidades a las víctimas que tienen derecho a una indemnización administrativa, y realizo un reparo a los

criterios de selección adoptados por la Unidad de Víctimas, desde el punto de vista de que a este beneficio solamente tienen acceso las personas cuyo victimización es producida por un actor armado ilegal, grupos ya desmovilizados o BACRIM, con el requisito de que los hechos guarden relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

Como puede observarse a través de estos informes la UARIV manifestó que el autor del hecho victimizante no es un determinante para decidir como se incluyó a través del RUV (Registro Único de Víctimas), debido a que ésta se efectúa con base en una declaración de hechos, y en atención a las circunstancias de tiempo, modo y lugar asociados a su ocurrencia, y su competencia se centra en determinar si las victimizaciones que se declaran ocurrieron o no en el marco del conflicto. Adicionalmente, aclara que no es posible identificar en todos los casos cuándo el evento comete una BACRIM, pues en muchas ocasiones las víctimas desconocen al responsable de los hechos y no es tarea de esta entidad identificar a los autores (Ángel Fandiño & Lacouture Vega, 2020)

Incapacidad financiera del Estado

Otro antecedente para la priorización de pagos en el ciclo de indemnización administrativa lo encontramos en el Auto 206 de 2017 de la Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, quien ante la evidente crisis estructural de desplazamiento forzado y la incapacidad Estatal para cumplir lo establecido por el Legislativo, ordeno una reestructuración de procesos para hacer más eficiente la administración ordenando a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) focalizar los recursos de indemnización administrativa en las víctimas de desplazamiento forzado que se encontraran en extrema vulnerabilidad o urgencia manifiesta, exigiendo que se debían evaluar las carencias para determinar quienes serían los merecedores de tal beneficio, y garantizar que si la vulneración o la urgencia culmina, igualmente lo debería hacer la priorización.

De la misma manera, este Auto exhortó de manera temporal a los Jueces de la República, a abstenerse de impartir órdenes tendientes a reconocer el pago inmediato de dinero por indemnizaciones administrativas, así como de posponer las sanciones por desacato que por los mismos hechos se presentasen, como ejemplo citaremos una de las tantas sentencias proferidas en la época.

“Lo anterior en consideración a las advertencias hechas por la H. Corte Constitucional en el auto 206 de 2017, dentro de la Sala de Seguimiento Especial de la Sentencia T-025 de 2004, donde dispuso EXHORTAR, a todos los jueces de la República para que apliquen como regla en el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la indemnización administrativa: los jueces deben conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, pero dispondrán que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene hasta el 31 de diciembre de 2017 para cumplir con el fallo de acuerdo al orden de prioridad que adopte. Por lo tanto, se abstendrán de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos durante ese lapso.” (Tribunal Administrativo de Sucre, 2017).

Como respuesta al pronunciamiento de la Rama Judicial, emana del Ejecutivo La Resolución 1958 de 2018 que formaliza los criterios técnicos y procedimientos para la indemnización administrativa en Colombia, priorizando a las víctimas que demuestren urgencia manifiesta a través del debido proceso, haciendo transición hacia un modelo de priorización enfocado en la vulnerabilidad y la prórroga de plazos para el cumplimiento de los pagos, y es acá donde se habla por primera vez de un límite de edad, en este caso de 74 años de edad, para acceder como beneficiario a una lista privilegiada sobre las demás víctimas.

“...establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa, es decir, que se establecen tres rutas específicas para el acceso a este mecanismo: la general, que es la que se había estado utilizando; la transitoria para aquellas personas que ya estaban en el trámite pero cuyo proceso se vio pausado por la falta de algún documento y la priorizada para adultos mayores de 74 años, con enfermedades de gravedad o en condición de discapacidad.” (Vargas Martínez, 2019)

La ruta prioritaria

Finalmente, la Unidad de Víctimas optó por diseñar la resolución 1049 de 2019 con la cual dio forma el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, a través de la creación de un método técnico de priorización, este método técnico desarrolla con el artículo No. 9 una clasificación de la lista de espera en dos grupos, aquellos que tienen prioridad lo harán a través de una lista denominada “Ruta Priorizada” y la “Ruta General” para los demás; sin embargo no menciona otra lista aun existente “Ruta Transitoria” para aquellas víctimas que habían adelantado su proceso de documentación antes del 6 de junio del 2018, y no han recibido respuesta a su solicitud. En el mismo articulado encontramos el número 4 que estipula taxativamente cuales son los requisitos para pertenecer al grupo de los priorizados así:

“Situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad. Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite: A. Edad. Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional. B. Enfermedad. Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social. C. Discapacidad. Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.”
(Resolución 1049 de 2019, art. 4)

Según la parte motivada de la (Resolución 0582, 2021) “...otorgó 136.966 indemnizaciones en el marco de este criterio con corte a 31 de diciembre de 2020, equivalente al 80% respecto de las personas incluidas en el RUV con una edad igual o superior a los 74 años” y por tal motivo decidido realizar la modificación del literal A del artículo de la resolución 1049 de 2019, y disminuir la edad a 68 años como requisito para acceder a la “Ruta Prioritaria”

Nuevo marco normativo

El Artículo 2A se refiere a la Coordinación Interinstitucional con la Registraduría Nacional en el afán de implementar una acreditación automática de la edad de 68 años mediante el intercambio de datos y de esta manera evitar trámites presenciales al tiempo que se asegura que las víctimas en el exterior sean atendidos en igualdad de condiciones sin la necesidad de realizar ningún trámite; el Artículo 15 abarca el Principio de Publicidad obligando a las entidades a usar, diseñar, o implementar mecanismos dinámicos de información eficaces más allá de la web, del cual puedan desprenderse diseños gráficos físicos y visuales para ser publicados en las entidades territoriales, y que los adultos mayores conozcan las oferta estatal sin incertidumbre ni intermediarios.

El Artículo 34 de Reglamentación, el Legislador dio un plazo que a la fecha ya se encuentra expirado para que mediante decreto se rediseñe todo el procedimiento de la indemnización, n donde la celeridad pasa de ser una buena intención de la entidad pública a convertirse en una obligación de carácter legal; el Artículo 50 garantiza que las entidades descentralizadas tengan acceso a la información y de esta manera puedan rastrear el estado del pago en tiempo real incrementando su eficiencia; y el Artículo 65 que trata la Oferta Institucional impone la obligación de realizar atención directa en zonas rurales garantizando a quienes están en ruta prioritaria los primeros lugares en los programas complementarios de salud, vivienda y alimentación.

Si bien es cierto que el asunto a decidir sobre la Sentencia 041 de 2025 es sobre indemnizaciones por sentencia judicial y no por la vía administrativa, según Yepes Cardona, O. A. (2025) La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional fue clara y enfática al motivar su decisión en la igualdad de derechos de los titulares de ambos mecanismos de reparación integral con enfoque diferencial a las personas de la tercera edad, donde no solo aclaro la similitud procedimental, sino que fue más allá y explico el fin de la norma, dilucidando que a las víctimas se les debe de entregar la información de forma clara, precisa, confiable y actualizada, emitiendo órdenes directamente a la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

En consecuencia, la Sala le ordenará a la UARIV que diseñe e implemente en el término de 6 meses tras la notificación de esta sentencia, un plan de transparencia sobre las indemnizaciones a las víctimas del conflicto, incluidas las ordenadas por vía judicial. Este plan deberá publicarse, de conformidad con la Resolución 1049 de 2019130, al menos anualmente, estar disponible en la página web de la entidad y

actualizarse semestralmente. Así mismo, deberá contener como mínimo la siguiente información: 1. Número de personas con orden judicial pendiente de indemnización. 2. Número de personas con orden judicial indemnizadas por vigencia. 3. Presupuesto asignado y ejecutado por vigencia para indemnizar a las víctimas, incluidas las que cuentan con una orden judicial contenida en una sentencia debidamente ejecutoriada. 4. Meta anual de personas a indemnizar incluidas las que cuentan con una orden judicial, por cada vigencia. 5. Número de personas con indemnización efectivamente pagada, incluyendo las ordenadas por vía judicial, por vigencia anual. 6. Lista de las víctimas pendientes de indemnización, incluyendo las ordenadas judicialmente y número de turno o lugar de espera que ocupan para ser indemnizadas quienes se encuentran en la ruta ordinaria. (Las víctimas pueden identificarse por número de radicado o de acuerdo al criterio que establezca la entidad en caso de que sea necesario proteger su identidad). (Sentencia T-041 de 2025, pr 163)

Dentro de la síntesis de la decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia 041 de 2025 es importante resaltar un aspecto fundamental para el asunto que nos concierne, y es el siguiente “la Unidad para las Víctimas debe brindar respuestas que precisen los elementos mínimos necesarios para ofrecer información clara, transparente, completa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización, incluyendo: el lugar que ocupa en la lista de priorización para el desembolso y la fecha aproximada de pago”. teniendo en cuenta que el omitir estas características en la información suministrada a personas de a tercera edad ante las expectativas de los beneficios a recibir, podría traer consecuencias contrarias al fin deseado.

“Debida diligencia al brindar información en lenguaje claro: Se vulnera el derecho a la reparación integral. Con información confusa, incompleta, equivocada o contradictoria; si no se utiliza un lenguaje claro... Se debe explicar con claridad para garantizar que sea efectivamente priorizada; indicar qué turno ocupa en relación con las demás víctimas que están a la espera del pago indemnizatorio y en qué medida debe entenderse que ese turno se adelantó, en virtud de la priorización que le corresponde por motivo de su edad” (Sentencia T-041, 2025)

Análisis teleológico de la Ley 2421 de 2024 en cuanto a la ruta prioritaria del ciclo de indemnización administrativa

Artículo 2 Coordinación Interinstitucional una correcta implementación tecnológica de este mandato normativo reforzaría la protección de los adultos mayores de 68 años, garantizando la acreditación de su edad de manera automática, a través del intercambio de información con las bases de datos de la Registraduría Nacional, sin necesidad de que la víctima tenga que acudir a un trámite presencial, haciendo realidad el trato preferencial y reduciendo los tiempos para acceder a la Ruta Prioritaria, al mismo tiempo si la víctima reside fuera de Colombia, esta coordinación interinstitucional mejoraría el flujo de información con el Ministerio de Relaciones Exteriores y los consulados, permitiendo que la notificación y el pago de la indemnización se gestionen en igualdad de condiciones con quienes si se encuentran en el territorio Nacional.

Artículo 15 Principio de publicidad Las entidades responsables, ahora deben crear mecanismos de publicidad eficaces bajo el principio de que publicar un documento en una página web no es suficiente; se debe de garantizar que la información llegue realmente a los interesados y superar las barreras que se sabe existen; ordena a las entidades del orden territorial crear Cronogramas Mensuales de Oferta Institucional, a través de una publicación física y visible en sus instalaciones, que contenga toda la oferta institucional disponible; donde claramente los principales beneficiados serán los adultos mayores en ruta prioritaria. La sistematización de la información permitirá que cualquier persona sepa exactamente cuándo y dónde se realizarán las jornadas de atención y de entrega de cartas de indemnización por municipios, reduciendo la incertidumbre y las citas presenciales.

Si se logra hacer pública la oferta en cumplimiento del principio de transparencia, las víctimas podrán exigir el cumplimiento de los turnos y criterios de priorización establecidos, ayudando a que el adulto mayor entienda el trámite y no sea víctima de intermediarios fraudulentos.

Artículo 34 Reglamentación Plazo de seis meses ordenado por el Congreso de la Republica al Gobierno, para que "rediseñe" el procedimiento para el pago de la indemnización, donde exige en primer lugar nuevos Montos y "Tablas de Valoración" que definan cuánto dinero se paga por cada hecho (homicidio, desplazamiento, etc.) en procura de que los montos no sean fijos y que su flexibilidad aumente la eficacia.

Así mismo, aplicar el principio de celeridad como obligación legal y herramienta jurídica, con este cambio normativo se obliga a que el procedimiento sea ágil y no solo una buena intención asistencial por parte de la Unidad de Víctimas, es un mandato legal que busca reducir los turnos de espera que actualmente se cuentan en años.

Artículo 50: El EIIT (Estrategia Integral de Innovación Tecnológica) Asesoría en tiempo real, la existencia de una base de datos permanentemente actualizada con acceso a las entidades desconcentradas permite rastrear el estado exacto o por lo menos aproximado del pago de la indemnización, evitando que las víctimas tengan que desplazarse físicamente a las oficinas para preguntar "cómo va mi caso".

Artículo 65 Oferta institucional este enunciado obliga a que la oferta institucional se descentralice realizando jornadas de atención en los municipios y zonas rurales, para que las víctimas, principalmente las que están en mayor situación de vulnerabilidad, no inviertan tiempo, dinero y energía viajando a las capitales para preguntar por su proceso.

Para alguien ya aceptado en la ruta prioritaria por edad, este artículo garantiza que tenga el primer turno o por lo menos un cupo asegurado en los programas complementarios a la indemnización, proyectos productivos, subsidios de alimentación o programas de cuidado, entre otros.

Conclusión

Revisión sistemática: La Ruta Priorizada de Indemnización Administrativa, es el producto de un proceso normativo y jurisprudencial complejo y en constante evolución. Su origen emana de La Resolución 1049 de 2019 (UARIV) donde se establecieron los criterios de urgencia extrema edad avanzada, enfermedades catastróficas y discapacidad, modificados posteriormente por la Resolución 582 de 2021 para fijar los 68 años como umbral de edad. Mas adelante la Ley 2421 de 2024 contempla y ordena la interoperabilidad entre entidades (art. 2A), publicidad de la oferta (art. 15), Estrategia Integral de Intervención Territorial con enfoque diferencial (arts. 50 y 62) y un ajuste de la oferta (art. 65); y finalmente La Sentencia T-041 de 2025 de la Corte Constitucional impone a la UARIV plazos para proporcionar información clara sobre la situación de la indemnización y diseñar un plan de transparencia sobre todas las indemnizaciones (disponible en web y actualizado semestralmente)

Ratio legis: El Bloque normativo-jurisprudencial vigente ordena que las víctimas del conflicto armado interno en Colombia mayores de 68 años accedan a la ruta prioritaria de indemnización administrativa de forma ágil, mediante una acreditación automática interinstitucional de su edad, eliminando trámites presenciales y burocráticos, reduce los tiempos de espera bajo el mandato legal de celeridad; y ordena información clara, comprensible y actualizada bajo un enfoque diferencial a través de carteleras de información y el acceso a la información en tiempo real por parte de las entidades descentralizadas.

Interpretación armónica

Se logra evidenciar una disonancia normativo-operativa de la Ley 2421 de 2024, donde la perfección buscada por el legislador no encuentra eco en la implementación estatal. A pesar de que el nuevo marco normativo ordena publicidad, interoperabilidad, actualización y rapidez, los vacíos operativos en la integración de plataformas y la falta de protocolos técnicos claros y sencillos dificultan la ruta prioritaria durante el ciclo de indemnización administrativa a las víctimas mayores de 68 años. Mientras la ley consagra una acreditación automática y sin trámites, la realidad en un laberinto burocrático. El mandato legal de celeridad aún no ha sido escuchado por el Estado, pues la alegada incapacidad fiscal ha dejado de ser una justificación excepcional para convertirse en una norma institucionalizada que prolonga indefinidamente el goce efectivo de derechos y reduce la indemnización a expectativas e incertidumbres.

Referencias

- Ángel Fandiño, J. C., & Lacouture Vega, F. J. (2020). La garantía de la indemnización como medida de la reparación integral para las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia [Trabajo de grado, Universidad de la Costa]. Repositorio Institucional CUC. cuc.edu.co
- Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. *Razón Crítica*, 4, 195-217. doi.org
- Cano Roldán, M., & Caro Garzón, O. A. (2011). Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia: Algunos comentarios respecto a la implementación del decreto 1290 de 2008. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41(115), 451-497.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. CNMH - UARIV.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2011, 1 de diciembre). Documento CONPES 3712: Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Departamento Nacional de Planeación. dnp.gov.co
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2012, 31 de mayo). Documento CONPES 3726: Lineamientos, plan de acción y seguimiento para la implementación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Departamento Nacional de Planeación. dnp.gov.co
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 48.096*.
- Congreso de la República de Colombia. (2024). Ley 2421 de 2024. *Diario Oficial*.
- Correa Castellanos, G. F. (2016). Línea jurisprudencia: La consulta previa en el Plan Nacional de Desarrollo. *Revista OAJ*, (3), 1-15. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/tercera%20edici%C3%B3n/Art%C3%ADculo%20Germ%C3%A1n%20Felipe%20Correa%20Castellanos%20.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 24 de abril). Sentencia SU-254 de 2013. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su254-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025 de 2004 [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). Auto 0009 de 2019 [Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004]. Relatoría de la Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia T-041 de 2025. (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar). <https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Fabra Zamora, J. L., Castro, V., & García, J. (2018). La reparación integral a las víctimas en Colombia: una mirada desde el principio de sostenibilidad fiscal. *Revista de Derecho*, (50), 126-152. doi.org
- Gamboa Rivera, K. A. (2017). El proceso para la indemnización por vía administrativa como forma de reparar a las víctimas del conflicto armado colombiano: ¿una revictimización? [Trabajo de grado, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14964>
- Gualtero Castro, M. del P. (2020). La reparación a las víctimas en Colombia: un análisis desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Criterio Jurídico*, 18(2), 163-195. javerianacali.edu.co
- Humanidad Vigente Corporación Jurídica. (2025). Reseña Jurisprudencial: Sentencia T-041/25. Repositorio Humanidad Vigente. <https://repositorio.humanidadvigente.net/sentencia/resena-jurisprudencial-sentencia-t-041-25/>
- Olano-García, H. A., Diaz-Guecha, L. Y., & Villamizar-Silva, H. D. (2022). El derecho a un plazo razonable en el marco de la indemnización administrativa de las víctimas del conflicto armado colombiano. *Opinión Jurídica*, 21(45), e2. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n45a2>
- Pérez, A. M. (2016). Acceso a la justicia y restablecimiento de los derechos del adulto mayor en situación de desplazamiento. *Investigare*, (7), 45-62. uexternado.edu.co
- Pérez Toro, W. (2000). Guerra y delito en Colombia. *Revista Estudios Políticos*, 16, 11-41. <http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/viewFile/16702/14482>
- Presidencia de la República de Colombia. (2014, 22 de julio). Decreto 1377 de 2014. Por el cual se reglamentan aspectos relacionados con la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. *Diario Oficial No. 49.220*.
- Quintero, B., & Prieto, E. (2012). Métodos de interpretación jurídica. *Quid Iuris*, 16, 29-48. <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2012/vol16/3.pdf>
- Reyes Alvarado, Y. (2006). Interpretación judicial (Módulo de Aprendizaje n.º 2). Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". ramajudicial.gov.co

- Rúa Delgado, C. F. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho*, (43), 71-109.
- Sánchez Vázquez, R. (2017). *Metodología de la ciencia del derecho* (10.ª ed.). Editorial Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión. (2017, 21 de septiembre). Sentencia de Segunda Instancia [Acción de Tutela] 70-001-33-33-004-2017-00206-01. (M.P. César Enrique Gómez Cárdenas).
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [Uariv]. (2019, 15 de marzo). Resolución 01049 de 2019. Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa...
<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion01049de15marzodel2019conanexo.pdf>
- Vanegas Rodríguez, Y. S. (2025). Análisis para la identificación de proyectos de vida de las mujeres tejedoras de sueños del barrio villa Colombia. *Postulados: Revista Sociojurídica*, 3(1), 27–39.
<https://doi.org/10.22463/29816866.5066>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021). Resolución 582 de 2021, por la cual se modifica la Resolución 1049 de 2019. Bogotá: Unidad para las Víctimas.
- Unidad para las Víctimas. (2026). Unidad para las víctimas, Red nacional de información. Registro Único de Víctimas. <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>
- Díaz Pérez, A. P. ., & Ballesteros Parada, T. S. (2025). Responsabilidad de los grupos al margen de la ley como sujeto colectivo por las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. *Postulados: Revista Sociojurídica*, 2(2), 45–56. <https://doi.org/10.22463/29816866.5024>
- Universidad Gran Colombia. (2018). La Eficacia del Valor Indemnizatorio por Medio de la Reparación Administrativa (Decreto 4800 de 2011). Repositorio UGC. https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/3653/Eficacia_valor%20indemnizatorio_v%C3%ADctimas.pdf
- Valencia Agudelo, G. D., & Chaverra Colorado, F. A. (2021). Los fondos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Estudios Políticos*, (61), 9-21. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a01>
- Vargas Martínez, V. (2019). Reparación víctimas del conflicto armado: Caso Indemnizaciones de personas en condición de discapacidad residentes en la ciudad de Bogotá 2011-2018 [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriana. javeriana.edu.co