

# Informe alternativo de la sociedad civil

al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas



INFORME  
 DESCA

PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

**Informe alternativo  
de la sociedad civil al séptimo informe  
presentado por el Estado de Colombia  
al Comité de Derechos Económicos, Sociales  
y Culturales de las Naciones Unidas**



**PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

**2025**

***Informe alternativo de la sociedad civil al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia  
al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas***

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)

Calle 54 No. 10-81 Cuarto Piso – Bogotá D.C.

plataformaco@gmail.com

www.ddhhcolombia.org.co

Bogotá, octubre de 2025

***Coordinación General del Informe***

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla y Diego Alejandro Neira Bohórquez

Corporación Viva la Ciudadanía – Secretaría Técnica – Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

***Comité Editorial***

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla

Diego Alejandro Neira

Liliana Marcela Vargas Vásquez

***Equipo de Apoyo***

Estephanía Rico Charry

Lisa Nohelia Méndez Sanabria

***Diseño, diagramación e impresión***

Ediciones Ántropos

***Foto portada***

Grupo de niños en Tumaco- Matts Olsson - Coordinación Regional del Pacífico Colombiano

**ISBN: 978-958-675-091-2**

La publicación de este informe se hizo gracias al apoyo financiero de Misereor, obra episcopal de la Iglesia Católica Alemana para la Cooperación al Desarrollo. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y autores. No reflejan, necesariamente, las opiniones de la entidad que financia la publicación.

Este libro es de carácter pedagógico. Se autoriza su difusión por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

# COMITÉ NACIONAL DE IMPULSO DEL INFORME:

Asociación de Trabajo Interdisciplinario – ATI  
Asociación Minga  
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos del Meta – ANUC Meta  
Asociación para la Promoción del Desarrollo Integral del Caribe – APRODIC  
Caribe Afirmativo  
Central Unitaria de Trabajadores – CUT  
Centro Cultural Comunitario – CECUCOL  
Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos – CIEDH  
Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP  
Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación  
Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad  
Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo – CAJAR  
Colombia Diversa  
Comisión Colombiana de Juristas – CCJ  
Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CSPP  
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES  
Coordinación Regional del Pacífico Colombiano – CRPC  
Corporación Compromiso  
Corporación Convivamos  
Corporación Jurídica Yira Castro – CJYC  
Corporación Red Somos  
Corporación Voces por el Trabajo  
Ecosinergia

Environment and Development Action – ENDA  
FIAN Colombia  
Fundación Creciendo Unidos  
Fundación del Sinú  
Fundación Karisma  
Fundación San Isidro  
Fundación Santa Rita para la Educación y la Promoción – FUNSAREP  
Fundación Teknos  
Fundación Tres Voces  
Grupo de Estudio en Vivienda y Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia  
Grupo Guillermo Fergusson  
Humanidad Vigente Corporación Jurídica – HVCJ  
Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA  
Mesa de Medios para la Paz del Meta  
Minga Social, Popular y Comunitaria Cali  
Movimiento Nacional por la Salud y la Vida  
Movimiento Social de Discapacidad – MOSODIC  
Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC  
PazAlianza  
Pensamiento y Acción Social – PAS  
Plataforma LGBTI por la Paz  
Programa de acción por la igualdad y la inclusión social - PAIIS  
Red de Mujeres Jóvenes  
Red Mujeres Ancestrales Zona Oriental  
Sindicato MUTAR  
Veeduría Ciudadana Mujer y Género  
Viva la Ciudadanía



# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	7
<b>EL PUNTO DE PARTIDA: UNA MIRADA A PROBLEMAS ESTRUCTURALES</b>	
Pobreza y Desigualdad .....	11
Contexto Actual Del Conflicto Armado En Colombia:	
Efectos Estructurales Sobre Los Desca .....	23
Crisis Climática En Colombia. ....	33
Economías Justas y Acciones Frente Al Poder Corporativo .....	43
<b>EL PACTO Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES</b>	
Derechos al trabajo y en el trabajo .....	53
Situación del derecho laboral colectivo .....	61
La salud: Entre la garantía del derecho fundamental y el negocio .....	65
Derecho humano a la alimentación .....	75
Derecho a la educación .....	83
Derecho a la vivienda y el hábitat .....	97
Derecho a la tierra y el territorio .....	103
Derechos culturales .....	107
El extractivismo: una crisis que no da espera .....	115
El agua: un derecho y bien común .....	123
<b>LOS DERECHOS VISTOS DESDE LOS SUJETOS</b>	
Mujeres y DESC .....	131
Población LGBTIQ+ .....	139
Personas defensoras de derechos humanos .....	147
Personas Mayores .....	159
Personas en condición de discapacidad .....	165
Niñas, Niños, jóvenes en Colombia .....	173
Población en condición de migración y desplazamiento .....	181
Dignidad para el campesinado Colombiano:	
El camino pendiente y su reconocimiento real .....	187
Personas privadas de la libertad y sus derechos económicos, sociales y culturales .....	195
<b>LOS DERECHOS VISTOS DESDE LOS TERRITORIOS</b>	
Pacífico Colombiano .....	205
Región Andina .....	215
Región Amazónica: Conservar Derechos Para Conservar La Amazonía .....	221
Las ciudades también cuentan .....	231
Ruralidad, Tierra y Salud: Determinantes Sociales y Políticas Gubernamentales .....	237
<b>Conclusiones .....</b>	241
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	245



# INTRODUCCIÓN

**I**a Plataforma es una red conformada por más de 150 organizaciones sociales y de derechos humanos, comprometidas con la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de la naturaleza (DESCA-N). Desde su creación ha desarrollado procesos de exigibilidad e incidencia respecto del grupo de derechos anteriormente mencionados con un enfoque de universalidad y complementariedad. Una de las tareas abordadas desde sus inicios, es la incidencia ante el Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales – PIDESC, para ello la Plataforma ha aportado informes alternos al Comité, para que este organismo pueda tener en cuenta la mirada y análisis de las organizaciones sociales, y sugerir recomendaciones al Estado colombiano a partir de ellas. Esta tarea se viene realizando en cada uno de los períodos que el Estado colombiano ha sido evaluado por el Comité desde el año 2.000.

Las causas estructurales del conflicto interno colombiano están atravesadas por unas condiciones de inequidad y pobreza que se han mantenido a lo largo de nuestra historia y agravadas por un modelo de desarrollo que prioriza la ganancia económica sobre la mejora de las condiciones de vida de las personas. El Estado colombiano desde la época de los 90' ha relegado sus compromisos de garantía y protección de los DESCAs-N a actores privados, bajo la excusa de la eficiencia y modernización, esto ha traído serios problemas de acceso y garantía universal de los derechos, aumentando las brechas entre los sectores empobrecidos y aquellos con una mayor capacidad adquisitiva.

Este informe condensa los análisis detallados construidos de manera participativa por organizaciones sociales, organizaciones de derechos humanos y movimientos étnicos, sindicales, académicos y territoriales de diferentes partes del país, poniendo en evidencia una realidad que podría mostrar mejoras, pero en la medida que las reformas sociales no avanzan y son garantizadas en el tiempo, mantienen en un panorama de inequidad y exclusión. El periodo analizado en el presente informe va del año 2018 al 2025 y comprende los períodos presidenciales de Iván Duque Márquez y Gustavo Petro Urrego.

El informe se divide en tres partes, una primera dedicada a análisis contextual centrada en las condiciones de inequidad y pobreza persistente en el país y con mayor incidencia en sectores periféricos empobrecidos y desatendidos históricamente; el contexto del conflicto armado interno y su impacto en los derechos económicos, sociales, culturales, del ambiente y la naturaleza; el escenario de crisis ecológica y ambiental y finalmente el rol que juegan los actores empresariales en el escenario de las múltiples crisis que enfrentamos.

En una segunda parte se presenta una reflexión por derechos, se abordan los derechos al trabajo y en el trabajo, derechos laborales colectivos, derechos a la salud y la seguridad social, alimentación, vivienda, educación, derechos culturales, a la tierra y el territorio, al ambiente sano y al agua.

En esta parte se evidencian avances y retrocesos en cada uno de estos derechos, se exponen las barreras de acceso, algunas de las medidas adoptadas para superarlas, pero también las limitaciones ligadas a las dinámicas institucionales que no permiten la acción articulada y complementaria, así como los vicios de corrupción y malversación de recursos públicos persistentes.

En la tercera parte, se aborda un estudio de los DESCA-N centrado en los sectores poblacionales que históricamente han tenido una garantía limitada o nula de sus derechos, como son: Mujeres, población LGTBIQ+, defensores y defensoras de DDHH, adultos mayores, población en condición discapacidad, niños, niñas, adolescentes y jóvenes – NNAJ, migrantes internos y externos; campesinado y personas privadas de la libertad. En cada uno de los análisis se presentan los condicionantes estructurales que limitan el pleno ejercicio de los DESCA-N para estos grupos de población, así como las acciones de atención adoptadas por los gobiernos bajo análisis en cuanto a su eficacia y eficiencia.

Finalmente, la cuarta parte de este informe ofrece una mirada regional sobre la garantía de los DESCA-N, se presenta una reflexión crítica para la región del Pacífico, Andina, Amazonía, así como una mirada diferenciada entre los sectores urbanos y rurales.

El informe abarca de manera integral diferentes aristas de análisis que se espera puedan contribuir a presentar una radiografía integral de los DESCA-N en el país y sea punto de partida para plantear soluciones reales a los retos que se enfrentan respecto de la garantía de este grupo de derechos desde una mirada de integralidad y de complementariedad, a su vez que permita al lector realizar su propio análisis crítico y adoptar sus propias conclusiones respecto de los avances y retrocesos en la garantía de los DESCA-N en el país.

Agradecemos a las diversas organizaciones que se sumaron a este esfuerzo de construcción participativa y esperamos contribuir en el debate nacional sobre los retos que enfrentamos para avanzar hacia un cambio real que supere las barreras históricas de inequidad y exclusión y con plena garantía de los DESCA-N.

# **EL PUNTO DE PARTIDA: UNA MIRADA A PROBLEMAS ESTRUCTURALES**



# POBREZA Y DESIGUALDAD

La pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, sigue siendo el mayor problema al que se enfrenta el mundo, y su erradicación es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

*Pacto para el Futuro*  
Cumbre del Futuro de las Naciones Unidas (2024)

**E**l núcleo fundamental de las consideraciones que el Comité ha hecho sobre la pobreza se puede condensar en tres proposiciones: i) es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”; ii) la persistencia de niveles altos de pobreza y desigualdad es fuente de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos; y iii) “los derechos a trabajar, un nivel de vida adecuado, la vivienda, la alimentación, la salud y la educación, que constituyen la base del Pacto, guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza” (CESCR, 2001a).

El Comité suele considerar la magnitud y las características de la pobreza cuando examina el cumplimiento de las obligaciones de un Estado en relación con el derecho a una vida adecuada. En sus tres últimas observaciones finales sobre Colombia, expresó su preocupación por las dimensiones que tiene en el país y por el hecho de que los índices de las áreas rurales y remotas fueran muy superiores a los de los centros urbanos. En la sesión de evaluación de 2017, consideró que la lucha contra la pobreza no había sido suficientemente efectiva y reiteró su recomendación de que el Estado aumentará sus esfuerzos para reducir tanto los niveles de empobrecimiento como la desigualdad (CESCR 2001b; 2010; 2017).

## 1. Síntesis sobre las dimensiones de la pobreza en el país

Las informaciones que se registran a continuación resumen el estado de la pobreza en 2023 y 2024. Se invita al Comité a que establezca, con base en ellas y otras que pueda acopiar, si los niveles de empobrecimiento y miseria de Colombia se corresponden con “formas sistémicas de discriminación y exclusión socioeconómica y cultural” (CESCR, 2019).

- a) Los niveles de pobreza siguen siendo altos. En 2024, en relación con los ingresos, la pobreza afectó al 31,8 % de la población y la pobreza extrema o miseria, al 11,7 % (DANE, 2025e), mientras que el índice de pobreza multidimensional de 2024 fue del 11,5 % (DANE, 2025c). Además, no se puede ignorar que casi otro tercio (30,5 %) es vulnerable a la pobreza (DANE, 2025f).
- b) Desde 2018, tal como lo advirtió el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, se ha avanzado en la reducción de la pobreza (Consejo de Derechos Humanos, 2025). Sin embargo, los avances no son uniformes: i) es alentador que la tasa de pobreza monetaria haya disminuido en 11,3 puntos porcentuales (p. p.), desde 2020 hasta 2024; ii) también es significativo que, desde 2018, se haya reducido en 8,5 p. p. en las áreas rurales; iii) constituye una señal de alerta que el índice de pobreza multidimensional sólo haya disminuido 1,4 p. p. en 2023 y 2024; y iv) es preocupante que la tasa de pobreza monetaria extrema de 2024 sea equivalente a la de 2016.

- c) La brecha de pobreza entre las áreas rurales y los centros urbanos se mantiene. En aquellas, la pobreza multidimensional (24,3 %) es el triple de la de estos, la pobreza monetaria extrema (21,8 %) es 2.5 veces mayor y la pobreza monetaria (41,2 %) y es 13.9 p. p. más alta.
- d) Las personas de los hogares encabezados por mujeres son más afectadas por la pobreza monetaria (36,1 %) que las de los encabezados por hombres (28,4 %) y, en las áreas rurales las que sufren condiciones de miseria de los primeros hogares son más (25 %) que las de los segundos (20 %).
- e) La incidencia de la pobreza monetaria en la población indígena es casi el doble (58,5 %) de la nacional y la de la pobreza extrema es 3.1 veces mayor (37,6 %). Entre las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la primera es del 42,9 % y la segunda es del 18,97 %.
- f) Casi la mitad (46,2 %) de la población víctima del conflicto armado enfrenta condiciones de pobreza monetaria. Estas están aún más extendidas entre víctimas indígenas (65 %) y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (51 %). La miseria afecta al 17,4 % del total de la población victimizada, es mayor en las víctimas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (21,3 %) y 2.8 veces más alta entre las víctimas indígenas<sup>1</sup> (41,3 %).
- g) La pobreza monetaria afecta a más de la mitad (53,1 %) de la población migrante de Venezuela.
- h) El menoscabo de los derechos al trabajo, a la protección social y la educación implica niveles más altos de pobreza. De todas las personas que integran hogares encabezados por alguien sin empleo, el 56,6 % están en pobreza monetaria; de todas las que pertenecen a hogares encabezados por alguien sin afiliación al régimen de pensiones, el 43 %; y de todas las que forman parte de hogares encabezados por alguien sin estudios o que sólo haya cursado la primaria, el 42,9 %.
- i) En la composición del índice de pobreza multidimensional, las privaciones relacionadas con las dimensiones de trabajo y educación son las que tienen mayor peso. En la tasa de 2024 (11,5 %), la primera contribuyó con 3.45 puntos porcentuales (p. p.) y la segunda con 4.13 (DANE, 2025c).
- j) En 2024, el índice de pobreza multidimensional de las áreas rurales (24,3 %) fue 3,1 veces mayor que la de los centros urbanos (7,8 %). En 2010, la brecha fue de 2,2 y, en 2016, de 3,3; desde entonces ha oscilado entre valores que promedian las tres veces. El incremento de esta brecha exige plantearse preguntas sobre el impacto que han tenido las políticas de desarrollo rural durante los últimos cinco lustros.
- k) Si se considera la variable de autorreconocimiento étnico-racial, el índice de pobreza multidimensional afectó menos a quienes no se consideraban parte de ninguna etnia (9,6 %) que a las personas que se reconocían como negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras (NARP) [19,8 %] y a las que se reconocían como indígenas (38,4 %). En el dominio nacional, respecto a quienes no se consideraban parte de ninguna etnia o raza, la pobreza multidimensional afectó dos veces más a las personas NARP (diferencia de 10,2 p. p.) y cuatro veces más a las indígenas (diferencia de 28,8 p. p.).

.....  
1 La información de este párrafo y el siguiente corresponde a 2023 (DANE, 2025a; 2025b).

## 2. Valoración breve de las políticas

El Gobierno es consciente de las dimensiones de la pobreza. En el plan nacional de desarrollo 2022-2026, por ejemplo, se refirió de la siguiente manera a sus altos índices:

*Persisten problemas estructurales que limitan la garantía de los derechos y del bienestar integral de la población. El país todavía cuenta con una buena parte de la población en condición de pobreza [...] Más aún, gran parte de la población está en situación de vulnerabilidad, y ante cualquier choque puede volver a retornar a una situación de pobreza (DNP, 2023: 75).*

En ese plan se estableció como meta reducir las tasas de pobreza monetaria (PM) y de pobreza monetaria extrema (PME) o miseria<sup>2</sup>. Para lograrlo, una de las medidas principales que se adoptó fue la constitución de un sistema de transferencias monetarias y en especie. Aunque no hay suficiente información para determinar que las transferencias estén operando como un sistema, han mostrado ser eficaces para reducir la tasa de PM y para contener el crecimiento de la tasa de PM. Sin embargo, no han contribuido a la disminución del índice de pobreza multidimensional. Esto da lugar a inferir que esas ayudas son muy necesarias para proteger coyunturalmente a la población de niveles más altos de empobrecimiento y sus consecuencias, pero no son suficientes para asegurar una reducción estructural y sostenible de la pobreza.

## 3. Evolución de los índices de pobreza y capacidad del Estado para reducirlos

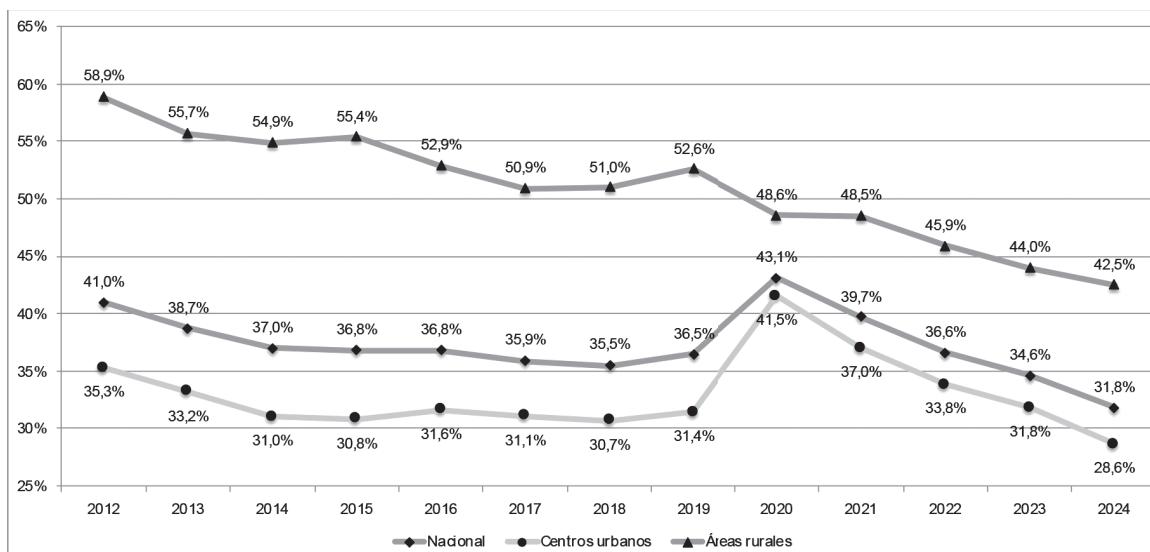
Entre 2012 y 2024, la tasa de pobreza monetaria (PM) disminuyó en 9.2 p. p. (véase gráfica 1). Desde 2018, se redujo en 3.7, luego de haberse incrementado en 7.6 durante el primer año de pandemia y ser superior al nivel que tuvo en 2012. Las tasas del lapso comprendido entre 2015 y 2019 denotan que las políticas gubernamentales no tuvieron el impacto necesario para reducirla. La reactivación parcial de la economía y la decisión de aumentar los montos de las transferencias monetarias fueron determinantes para que disminuyera en 2021 y 2022, y mantener estas tuvo como efecto que en los dos últimos años decrecieran en 4.8 p. p. Entre 2021 y 2024, la reducción de la tasa de PM fue constante y sumó 11.3 p. p.

A su vez, entre 2012 y 2019, la brecha de la PM entre los centros urbanos y las áreas rurales se mantuvo por encima de los 20 p. p. En 2020, pasó a ser de 7.1 p. p., debido al crecimiento que tuvo la pobreza en los centros urbanos; en 2021 y 2022, aumentó en 5 p.p.; y en 2024, fue de 14.1 p. p. Esta disminución es, ante todo, fruto de la reducción significativa de la tasa de PM en las áreas rurales: entre 2019 y 2024, decreció en 10.1 p. p. También se debe a un fenómeno que no debe pasar desapercibido: hasta 2023, la tasa de PM de los centros urbanos se mantuvo en un nivel similar al que tuvo en 2014 y los siguientes años. Una explicación tentativa sería que durante la pandemia se conjugaron factores que tuvieron un mayor impacto negativo en los centros urbanos que en las áreas rurales (véase gráfica 1).

Entre 2012 y 2024, la tasa de pobreza monetaria extrema (PME) apenas decreció en 1.3 p. p. y, desde 2018 hasta 2024, aumentó en los mismos puntos (véase gráfica 2). Según el DANE, las transferencias también evitaron que esta tasa fuera mayor en los dos últimos años<sup>3</sup>.

- .....
- 2 La reducción de la tasa de PM es una de las metas trazadoras o indicador de primer nivel de la transformación llamada Seguridad humana y justicia social (DNP, 2023: 73). Se fijó como objetivo reducirla al 35,5 %. La tasa de PM es una de los indicadores de primer nivel de la transformación relacionada con el derecho a la alimentación. Se estableció como meta reducirla al 9,6 % (Ibid: 145).
  - 3 Ese departamento estimó que, sin las transferencias, la tasa de PM hubiera sido el 22,22 % más alta.

**Gráfica 1. Evolución de la tasa de pobreza monetaria (PM), 2012-2024.**

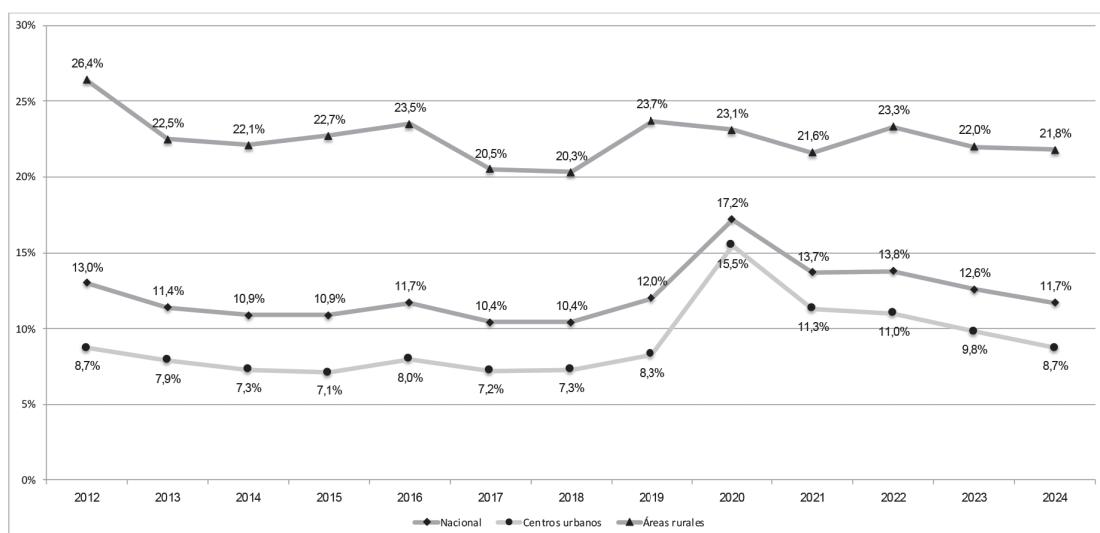


**Fuente:** Elaboración propia con datos del DANE (2025e).

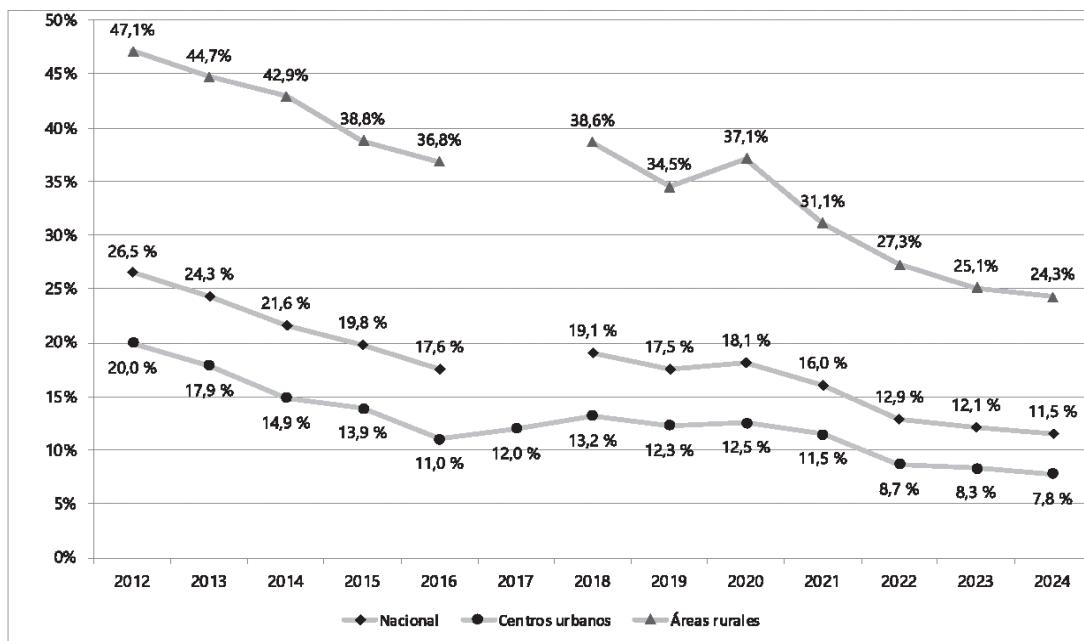
Hasta 2019, la tasa de PM disminuyó en 1 p. p. El impacto de las políticas gubernamentales fue apenas de contención. El nivel de la tasa de PME de 2024 es el mismo de 2016 y únicamente tuvo dos cambios relativos respecto al modo como afecta a centros urbanos y áreas rurales: i) mientras el porcentaje de población urbana afectada por la pobreza extrema aumentó en 0.7 p. p., la tasa de esta disminuyó en 1.7, en las áreas rurales; y ii) la tasa de las áreas rurales pasó de ser casi el triple (2.94 veces) de la urbana a ser más del doble (2.5 veces).

De otra parte, el índice de pobreza multidimensional (IPM) se redujo en 15 p. p., entre 2012 y 2024. En los centros urbanos, disminuyó en 12.2; en las áreas rurales, en 12.8. Hasta 2016, su disminución en el dominio nacional fue sostenida; durante los dos años siguientes, en cambio, aumentó<sup>4</sup>; después,

**Gráfica 2. Evolución de la tasa de pobreza monetaria extrema (PME), 2012-2024.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del DANE (2025e).

**Gráfica 3. Evolución del índice de pobreza multidimensional (IPM), 2012-2024.**

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2025c).

sólo tuvo mermas significativas en 2021 y 2022. Los niveles que tuvo en los dos últimos años corresponden a un estancamiento de la reducción, similar al que se produjo entre 2019 y 2020. En 2012, el IPM de las áreas rurales fue más del doble (2.35 veces) del urbano; en 2023, aquel triplicó (3.12 veces) el de los centros urbanos (véase gráfica 3).

#### 4. Líneas de pobreza y de pobreza extrema

Entre 2021 y 2024, la línea de pobreza nacional pasó de 351.480 a 460.198 pesos mensuales, que representaron el 38,69 % y el 35,4% de los salarios mínimos vigentes en cada año<sup>5</sup> (DANE, 2022; 2025e). Una persona estuvo en situación de pobreza cuando sus ingresos fueron inferiores a esas cantidades, porque no eran suficientes para adquirir alimentos básicos, garantizar la vivienda y obtener artículos de primera necesidad.

En el mismo trienio, la línea de miseria nacional pasó de 160.302 a 227.220 pesos mensuales, que corresponden al 17,64 % y el 17,48 % de los salarios mínimos de 2021 y 2024 (véase gráfica 4). Una persona estuvo en situación de miseria cuando sus ingresos fueron inferiores a esas cantidades, pues ni siquiera le alcanzaban para conseguir los alimentos que le garantizaran 2.100 calorías diarias<sup>6</sup>.

4 Por estimar que la muestra de la encuesta nacional de calidad de vida de 2017 fue insuficiente, el Comité de Expertos en Pobreza le recomendó al DANE “eliminar los datos publicados del dominio centros poblados, rural disperso y total nacional del IPM en 2017” (Comité de Expertos en Pobreza, 2019). Esta es la razón de que las líneas correspondientes a estos dos dominios, en la gráfica 2, no sean continuas.

5 En 2021, el salario mínimo vigente fue de 908.526 pesos; en 2024, ascendió a 1.300.000 pesos (US \$114).

6 Las líneas de pobreza y miseria nacionales son sólo ilustrativas. En la práctica, las tasas de PM y PME se calculan a partir de líneas específicas para 23 departamentos (véase tabla 1) y 23 ciudades. Asimismo, las líneas de pobreza y miseria de los centros urbanos y las áreas rurales son también un promedio.

**Tabla 1.** Tasa de PM y PME y líneas de pobreza y miseria por departamentos, 2021-2024.

Dominios geográficos	Pobreza monetaria (PM)												Pobreza monetaria extrema																	
	2021			2022			2023			2024						2021			2022			2023			2024					
	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Línea de pobreza	COP \$ mensuales	COP \$ diarios	US\$ diarios	Tasa	%	%	%	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	%	%	%	COP \$ mensuales	COP \$ diarios	US\$ diarios	Tasa	%		
	%	%	%	%	%	%	%	%																						
Nacional	39,7	36,6	34,6	460.198	15.340	3,48	31,8	13,7	13,8	12,6	227.220	7.574	1,72	11,7																
Centros urbanos	37,0	33,8	31,8	510.161	17.005	3,85	28,6	11,3	11,0	9,8	242.389	8.080	1,83	8,7																
Áreas rurales	48,5	45,9	44,0	291.998	9.733	2,21	42,50	21,6	23,3	22,0	176.154	5.872	1,33	21,8																
Chocó	65,1	66,7	69,9	375.136	12.505	2,84	67,4	39,3	44,2	47,3	204.251	6.808	1,54	44,9																
La Guajira	58,0	65,4	67,7	351.496	11.717	2,66	65,7	26,6	37,1	43,8	196.115	6.537	1,48	43,2																
Sucre	60,9	60,4	58,1	380.298	12.677	2,88	57,5	23,4	25,9	23,3	197.255	6.575	1,49	23,7																
Magdalena	52,7	53,9	50,3	397.768	13.259	3,01	51,7	16,9	23,0	19,8	215.140	7.171	1,63	23,2																
Córdoba	55,9	54,0	53,9	368.137	12.271	2,78	49,6	21,0	24,5	24,4	199.358	6.645	1,51	21,3																
Bolívar	54,0	56,0	49,7	419.066	13.969	3,17	48,0	18,8	23,6	18,2	211.512	7.050	1,60	19,2																
Cesar	54,6	51,9	54,4	404.656	13.489	3,06	47,8	18,9	21,7	25,4	206.154	6.872	1,56	17,4																
Cauca	46,7	41,7	47,0	367.431	12.248	2,78	43,1	22,9	17,6	19,7	202.567	6.752	1,53	19,1																
Huila	47,1	40,9	40,2	413.330	13.778	3,12	40,4	16,6	14,4	13,0	212.408	7.080	1,61	13,8																
Nariño	41,8	40,8	38,8	372.975	12.433	2,82	39,2	11,4	13,0	12,3	200.993	6.700	1,52	15,3																
Caquetá	47,7	44,5	39,1	411.149	13.705	3,11	37,4	15,8	16,3	12,3	205.952	6.865	1,56	10,8																
Tolima	44,8	39,8	39,6	422.994	14.100	3,20	35,6	18,7	15,6	16,9	210.627	7.021	1,59	12,2																
Norte de Santander	49,1	44,8	38,8	428.215	14.274	3,24	35,3	19,3	14,7	10,4	212.945	7.098	1,61	8,7																
Atlántico	42,1	37,7	31,3	452.005	15.067	3,42	31,6	12,3	11,5	7,4	231.580	7.719	1,75	8,6																
Boyacá	41,8	36,3	32,8	394.882	13.163	2,99	30,9	16,4	14,1	13,4	211.220	7.041	1,60	11,5																
Santander	40,3	37,3	30,9	506.287	16.876	3,83	27,4	12,5	13,8	9,0	252.543	8.418	1,91	7,7																
Quindío	31,4	27,5	28,7	480.477	16.016	3,63	25,8	9,0	6,4	8,5	235.323	7.844	1,78	6,5																
Valle del Cauca	32,1	28,1	27,8	438.008	14.600	3,31	25,7	11,6	10,3	10,1	222.692	7.423	1,68	10,4																
Antioquia	32,8	28,8	27,5	484.684	16.156	3,66	24,7	9,2	9,8	8,8	218.361	7.279	1,65	7,8																
Risaralda	36,9	30,1	28,2	490.396	16.347	3,71	23,8	12,5	9,3	7,4	228.914	7.630	1,73	5,2																
Meta	32,8	28,9	27,7	429.064	14.302	3,24	23,6	9,9	9,3	9,0	231.792	7.726	1,75	7,7																
Cundinamarca	27,0	22,7	22,4	388.010	12.934	2,93	20,1	11,5	8,9	8,9	208.641	6.955	1,58	9,2																
Caldas	29,5	24,5	23,6	440.226	14.674	3,33	20,0	7,6	6,1	6,5	208.331	6.944	1,57	4,8																
Bogotá	30,5	28,1	24,1	628.604	20.953	4,75	19,6	8,4	8,1	5,9	286.314	9.544	2,16	4,2																

**Fuente:** Elaboración propia con datos del DANE (2025e; 2025g).

En 2024, cuatro departamentos tuvieron tasas de PM superiores al 50 %, a las que se sumaron las tasas más altas de PME y pobreza multimensional<sup>7</sup>: Chocó, La Guajira, Sucre<sup>8</sup> y Magdalena<sup>9</sup>. La situación de los dos primeros es especialmente preocupante y se esboza en los dos apartados siguientes.

## 4.1. Chocó

Según los resultados del censo de 2018, en Chocó había 100 mujeres por cada 93 hombres. Era el segundo departamento con mayor número de afrocolombianos —337.696, es decir, el 7,23 % de toda la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del país—, que representaban el 73,8 % de su población<sup>10</sup> (DANE, 2021). En 2023, las personas indígenas representaban el 16 % de la población departamental (DANE, 2023a<sup>11</sup>).

### a. Índices de pobreza y desarrollo humano

**Pobreza monetaria departamental.** En 2024, la tasa de PM de Chocó fue del 67,4 %, y la de PME, del 44, % (DANE, 2025g). Ambas fueron las más altas de todos los departamentos. Entre 2021 y 2024, la

7 Las tasas de PM y PME no se calculan para los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía. Sí se calcula, en cambio, el IPM. En 2024, las tasas de IPM más elevadas de los 32 departamentos del país fueron las de Vichada (70,2 %) y Guainía (49 %), a los que le siguen La Guajira (39,3 %) y Vaupés (37,4 %).

8 Entre 2021 y 2024, la tasa de PM pasó del 60,9 % al 57,5 %, y la de PME, del 23,4 % al 23,7 % (la tercera más alta de los departamentos). Entre 2021 y 2024, el IPM pasó del 30,3 % al 21,8 %, y este último fue el séptimo más elevado.

9 Entre 2021 y 2024, la tasa de PM pasó del 52,7 % al 51,7 %, y la de PME, del 18,9 % al 23,2 % (la cuarta más alta de los departamentos). Entre 2021 y 2024, el IPM pasó del 25,3 % al 13,4 % (ocupó el puesto 17º).

10 El primero es el Valle del Cauca, con 647.526.

11 De acuerdo con la información actualizada por el DANE, en esta fuente se señala que la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera representaba el 78,9 % de la población departamental.

primera aumentó en 2.3 p. p., y la segunda, en 0.7. La primera significa que alrededor de 379.000 personas —que representaban el 2,33 % de la población pobre del país— no tuvieron ingresos equivalentes a 12.505 pesos diarios (US\$ 2,84) para cubrir sus necesidades básicas. Según la segunda, cerca de 252.000 —que representaban el 4,22 % de la población nacional en miseria— ni siquiera tuvieron a su disposición los 6.808 pesos diarios (US\$ 1,54) que se requerían para obtener los alimentos mínimos (véase tabla 1).

En 2023, la pobreza monetaria afectó de manera generalizada y desproporcionada (92,9 %) a la población indígena chocoana, y la mayor parte de ella (83,3 %) enfrentó condiciones de miseria. También tendió a ser generalizada (61,5 %) entre las personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mientras que la miseria afectó casi a la tercera parte (31,4 %) de ellas. Entre quienes no se consideran parte de ninguna etnia, los niveles de incidencia de la pobreza (37 %) y la miseria (13,5 %) fueron más próximos a los promedios nacionales (DANE, 2024b). Además, es el único departamento en el que la miseria afectó más a quienes pertenecían a hogares encabezados por hombres (49,2 %) que a quienes hacían parte de familias encabezadas por mujeres (36,3 %).

**Pobreza monetaria de Quibdó, su capital.** Entre 2021 y 2024, la tasa de PM de Quibdó se redujo en 7.8 p. p.<sup>12</sup>, y su tasa de PME disminuyó en 4.4 p. p.<sup>13</sup> (DANE, 2024c). En 2024, alrededor de 68.000 personas no tuvieron ingresos equivalentes a 18.742 pesos diarios (US\$ 4,25) para cubrir sus necesidades básicas. De ellas, la mitad (cerca de 34.000 personas) ni siquiera tuvieron a su disposición los 8.910 pesos diarios (US\$ 2,02) que requerían para obtener los alimentos mínimos (DANE, 2025e).

**Pobreza multidimensional departamental.** En 2024, su tasa de pobreza multidimensional (33,9 %) fue la quinta mayor del país (véase tabla 2). La de sus áreas rurales (45,2 %) fue la sexta más alta, y la de sus cabeceras (18,8 %), la tercera más elevada. Entre las variables de las cinco dimensiones del índice, las que registraron porcentajes más altos fueron el trabajo informal (97,3 %), el no acceso a fuente de agua mejorada (83,9 %) y la inadecuada eliminación de excretas (67,7 %). Respecto a 2023, disminuyó en 6.7 p. p. en los centros urbanos del departamento; en 3.5, en el conjunto de este; y, en 1.2, en las zonas rurales. En relación con 2018, se redujo en todos los dominios: en 15.1 p. p., en las áreas rurales; en 12.4, en el conjunto del departamento; y en 10.6, en los centros urbanos (DANE, 2025c).

**Índice de desarrollo humano.** El PNUD (2024) clasificó al Chocó como un departamento de desarrollo humano medio. En 2022, su índice fue el séptimo más bajo del país (0.634), y aumentó en 0.02 puntos respecto a 2011 (0.614).

**Tabla 2. Evolución del índice de pobreza multidimensional en Chocó, 2018-2024.**

Dominio	2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		Variación (p. p.)	
	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	23-24	18-24
Departamento	46,3	5	42,3	5	49,0	5	36,0	5	36,8	5	37,4	5	33,9	5	-3,5	-12,4
Centros urbanos	29,4	6	26,7	4	33,5	3	25,3	6	25,2	3	25,5	3	18,8	3	-6,7	-10,6
Áreas rurales	60,3	5	55,1	4	61,5	3	44,4	5	45,8	5	46,4	6	45,2	5	-1,2	-15,1

**Fuente:** Elaboración propia con datos del DANE (2025c). P: Posición en el país (de mayor índice de pobreza a menor).

12 En 2012, la tasa de PM de Quibdó fue del 68,4 %. De 2021 a 2024, pasó del 67,4 % al 59,6 %.

13 En 2012, su tasa de PME fue del 24,7 %. De 2021 a 2024, pasó del 32,9 al 29,7 %.

### **a. Analfabetismo**

Chocó es el departamento con la segunda tasa más alta de analfabetismo<sup>14</sup>, no obstante que disminuyó del 26,9 % al 23,2 %, entre 2019 y 2024. En el último año de este período, la de los centros urbanos fue del 11,8 %, mientras que la de las áreas rurales fue del 32,2 % (DANE, 2025c).

### **b. Conflicto armado y mortalidad de niñas y niños entre los 0 y 5 años por desnutrición**

Entre 2023 y 2024, la tasa de mortalidad por desnutrición de niñas y niños menores de 5 años (por 100.000) se elevó de 67.5 a 73.5 y continúa siendo la más alta de los departamentos del país (DANE, 2025h). Según un estudio del Instituto Nacional de Salud, las condiciones de pobreza y miseria que exacerbaba el conflicto armado “hacen que los niños, niñas y adolescentes tengan dificultades para tener una alimentación balanceada por los cortes en el suministro de alimentos, propios de la dinámica del conflicto, y la interrupción de los servicios de salud. En este sentido, los menores de cinco años son el grupo más vulnerable” (Asprilla, Cotes y Castañeda, 2024).

### **c. Pobreza y déficit de derechos como efectos de la reactivación y ampliación del conflicto armado y del incremento de desastres naturales**

La Defensoría del Pueblo ha documentado minuciosamente las dinámicas que ha tenido el conflicto armado en el Chocó en los últimos años, mediante 38 alertas tempranas<sup>15</sup>. En 2024, según la información recolectada por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), se produjeron veinte eventos masivos en los que se desplazaron forzadamente 5.774 personas (véase tabla 3), que fueron consecuencia de acciones armadas (47), ataques contra la población civil (148) y homicidios contra civiles (111). Además, 49.021 personas (alrededor de 13.387 familias) sufrieron las limitaciones de movilidad y acceso a servicios básicos y a la ayuda humanitaria que implican los confinamientos<sup>16</sup>, y representaron casi la mitad (46 %) del total de la población confinada en el país. Aunque es difícil

**Tabla 3.** Algunos eventos del conflicto armado en Chocó, 2024.

Modalidad de evento	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Acciones armadas	61	63	58	55	91	67	47
Ataques contra la población civil	70	108	150	137	130	144	148
Homicidios contra civiles	n. d.	n. d.	225	400	367	220	111
Personas amenazadas de muerte	n. d.	n. d.	1.548	3.570	4.003	3.433	2.618
Personas que participaron de desplazamientos forzados masivos	2.370	12.434	5.735	6.261	10.648	3.741	5.774
Personas afectadas por confinamientos	15.548	25.047	29.312	47.006	75.863	58.184	49.021
Personas afectadas por desastres naturales	59.957	81.187	111.406	45.029	130.416	30.724	439.818

**Fuente:** Elaboración propia con datos de OCHA (2025).

14 Estimada por hogares, como uno de los indicadores del índice de pobreza multidimensional, entre 2019 y 2024, la tasa nacional disminuyó del 9,3 % al 7,5 % (DANE, 2025c).

15 Alertas tempranas 11, 12, 15, 19, 25, 27, 66, 68, 69 y 73 de 2018; 13, 17, 25, 31, 34, 38, 41 y 49 de 2019; 9, 12, 16, 21, 30 y 49 de 2020; 16, 20, 24, 27 y 29 de 2021; 12, 17 y 34 de 2022; 13, 14 y 20 de 2023; 9 y 24 de 2024; y 7 de 2025.

16 La Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV) define el confinamiento “como una situación de vulneración a derechos fundamentales, en los que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno” (Resolución 171 de 2016).

estimar las dimensiones del desplazamiento forzado individual, es preocupante que el organismo humanitario de las Naciones Unidas identifique como tendencia “el vaciamiento comunitario en zonas rurales y dispersas de los municipios hacia las cabeceras municipales” (OCHA, 2025).

Esos y otros repertorios de violencia, en el marco de la intensificación y expansión del conflicto armado, representan serias violaciones de los derechos a la vivienda, la alimentación, el trabajo, la educación, la salud, el agua y la tierra<sup>17</sup>, así como de derechos individuales, colectivos y territoriales, tanto en lo inmediato como en el mediano y largo plazo.

De otra parte, en 2024, en el Chocó quedó en evidencia la estrecha relación que existe entre crisis climática y DESC. Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), 182 eventos de variabilidad climática<sup>18</sup> —que se produjeron en 29 de los 31 municipios del departamento— afectaron a más de 439.818 personas (109.318 familias). Una de sus consecuencias fue “la aparición de enfermedades tropicales y la carencia de macronutrientes en once municipios de las cinco subregiones [...] que afectaron especialmente a niños y niñas menores de cinco años, mujeres gestantes y lactantes” (OCHA, 2025).

## **4.2. La Guajira**

Según los resultados del censo de 2018, en La Guajira había 100 mujeres por cada 93 hombres. Era el departamento con mayor número de indígenas —394.683, es decir, el 20,71 % de toda la población indígena del país—, que representaban el 47,8 % del total de su población<sup>19</sup> (DANE, 2019). En 2023, las personas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras representaban el 7,4 % de la población departamental (DANE, 2023b<sup>20</sup>).

### **a. Índices de pobreza y desarrollo humano**

**Pobreza monetaria departamental.** En 2024, la tasa de PM de La Guajira fue del 65,7 %, y la de PME, del 43,2 % (DANE, 2025g). Ambas fueron las segundas más altas de todos los departamentos. Desde 2021, la primera aumentó en 7.7 p. p., y la segunda, aún más: en 16,6. La primera significa que alrededor de 676.000 personas —que representaban el 4,16 % de la población pobre del país— no tuvieron ingresos equivalentes a 11.717 pesos diarios (US\$ 2,66) para cubrir sus necesidades básicas. Según la segunda, cerca de 444.000 —que representaban el 7,43 % de la población nacional en miseria— ni siquiera tuvieron a su disposición los 6.537 pesos diarios (US\$ 1,48) que requerían para obtener los alimentos mínimos (véase tabla 1).

En 2023, la pobreza monetaria afectó de manera generalizada y desproporcionada (74,6 %) a la población indígena guajira, y un poco más de la mitad de ella (53,8 %) enfrentó condiciones de miseria. También tendió a ser generalizada (55,4 %) entre las personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mientras que la miseria afectó a un poco más de la cuarta parte (26,1 %) de ellas. Entre quienes no se consideran parte de ninguna etnia, los niveles de incidencia de la pobreza (57,3 %) y

.....  
17 En particular, los desplazamientos forzados representan violaciones de los derechos a la tierra, en el sentido propuesto por el Comité en una de sus últimas Observaciones generales (2022).

18 Entre otros, se produjeron crecientes súbitos, incendios estructurales y forestales, inmersiones, inundaciones y movimientos en masa.

19 En Vaupés (81,7 %), Guainía (74,9 %), Vichada (58,2 %) y Amazonas (57,7 %) son menos, en números absolutos, pero tienen un peso mayor en el total de la población departamental.

20 De acuerdo con la información actualizada por el DANE, en esta fuente se señala que la población representaba el 48,4 % de la población departamental.

la miseria (29 %) —a diferencia de lo que ocurre en el Chocó— también fueron muy altos. Además, la brecha de la miseria entre hogares encabezados por mujeres (44,3 %) y por hombres (35,2 %) fue de 9,1 p. p., la más alta de todos los departamentos (DANE, 2024b).

**Pobreza monetaria de Riohacha, su capital.** Entre 2021 y 2024, la tasa de PM de Riohacha se redujo en 1,5 p. p. y dejó de ser una de las tres ciudades con pobreza superior al 50 %<sup>21</sup>. Su tasa de PME disminuyó en 3,2 p. p., y pasó a ser de las ciudades con miseria superior al 20 % (véase tabla 1). En 2024, alrededor de 77.000 personas no tuvieron ingresos equivalentes a 13.148 pesos diarios (US\$ 2,98) para cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, cerca de 41.000 personas ni siquiera tuvieron a su disposición los 6.982 pesos diarios (US\$ 1,58) que se requerían para obtener los alimentos mínimos (DANE, 2025e).

**Pobreza multidimensional departamental.** En 2024, la tasa de pobreza multidimensional de La Guajira (39,3 %) fue la cuarta mayor del país (véase tabla 4). La de sus áreas rurales (61,3 %) fue la segunda más alta, y la de sus cabeceras (17,4 %), la quinta más elevada. Entre las variables de las cinco dimensiones del índice, las que registraron porcentajes más altos de privación fueron el trabajo informal (90,6 %), el bajo logro educativo (54,4 %) y la inadecuada eliminación de excretas (42,2 %). Respecto a 2023, la tasa disminuyó en 6,2 p. p. en los centros urbanos del departamento; en 3,3, en el conjunto de este; y, en 0,4, en las zonas rurales. En relación con 2018, se redujo en todos los dominios: en 14 p. p., en el conjunto del departamento; en 13,9, en los centros urbanos; y en 11,6, en las áreas rurales (DANE, 2025c).

**Índice de desarrollo humano.** El PNUD (2024) clasificó a La Guajira como un departamento de desarrollo humano medio. En 2022, su índice fue el cuarto más bajo del país (0,617), y se redujo en 0,021 puntos respecto a 2011 (0,596).

## b. Analfabetismo

La Guajira es el departamento con la tercera tasa más alta de analfabetismo (estimada por hogares), no obstante que disminuyó del 26,3 % al 20,7 %, entre 2019 y 2024. En el último año de este período, la de los centros urbanos fue del 8 %, mientras que la de las áreas rurales fue del 33,6 % (DANE, 2025c).

## c. Inseguridad alimentaria y mortalidad de niñas y niños menores de 5 años por desnutrición

De acuerdo con el índice de inseguridad alimentaria (escala FIES) que comenzó a calcularse desde 2022, la inseguridad moderada y grave afecta a más de la mitad de la población guajira (DANE, 2025c). Las tasas de los tres años fueron la más altas de los departamentos: en 2022, fue del 59,7 %; en 2023, del 50,1 %; y en 2024, del 52,4 %. Lo mismo ocurre con la tasa de inseguridad grave: en 2022, fue del 17,5 %; en 2023, del 15,6 %; y en 2024, del 15,7 % (DANE, 2025d). En ese contexto, entre 2023 y 2024, la tasa

**Tabla 4. Evolución del índice de pobreza multidimensional en La Guajira, 2018-2024.**

Dominio	2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		Variación (p. p.)	
	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	%	P	23-24	18-24
Departamento	53,3	4	48,8	4	51,7	4	48,7	4	42,9	4	42,6	4	39,3	3	-3,3	-14,0
Centros urbanos	31,3	4	28,1	3	30,1	4	26,3	4	20,7	7	23,6	4	17,4	5	-6,2	-13,9
Áreas rurales	72,9	3	68,2	3	72,7	4	70,7	2	65,0	2	61,7	3	61,3	2	-0,4	-11,6

**Fuente:** Elaboración propia con datos del DANE (2025c).

de mortalidad por desnutrición de niñas y niños menores de 5 años (por 100.000) se elevó de 43.5 a 68.4, y continuó siendo la segunda más alta de los departamentos del país (DANE, 2025h).

#### **d. Pobreza y déficit de derechos como efectos asociados a la explotación a gran escala de recursos naturales**

En su reciente informe sobre Colombia, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas advirtió sobre la persistencia de una tensión estructural entre un modelo económico que favorece la explotación de recursos naturales a gran escala y la exclusión sistemática de “las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en los territorios donde se concentran los recursos” (Consejo de Derechos Humanos, 2024: 10). En el caso del pueblo wayuu, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas puntualizó:

*En La Guajira, la ineficacia estatal y la explotación minero-energética está conduciendo al exterminio físico y cultural del pueblo wayuu, el más numeroso de Colombia. La explotación desmedida ha provocado una seria degradación ambiental, impactando directamente en su modo de vida, cuya existencia está estrechamente ligada al territorio, y socavando su soberanía alimentaria. El 81,1 % de la población wayuu no satisface sus necesidades básicas, y el 53,3 % vive en condiciones de extrema pobreza. En la última década, más de 5.000 niños wayuu han muerto por malnutrición y deshidratación, a pesar de la sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional, por la que se exigen acciones para preservar la vida y la integridad de la niñez wayuu. En ese sentido, la entrega mensual de cisternas es una respuesta lamentable e insuficiente frente al problema estructural de acceso al agua (Consejo de Derechos Humanos, 2025: 31).*

### Referencias bibliográficas.

- Asprilla, K., Cotes, K. y Castañeda, C. (2024). Entre el hambre y el miedo: mortalidad evitable por desnutrición en menores de 5 años en el Chocó. INS, *Boletín técnico interactivo*, 24, <https://n9.cl/j1h6zs>.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. (2001a, 10 de mayo), *Declaración sobre la pobreza y los DESC*, 25º período de sesiones, doc. E/C.12/2001/10, <https://n9.cl/zzqck>.
- \_\_\_\_\_. (2001b, 6 de diciembre). *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia*, 27º período de sesiones, doc. E/C.12/1/Add.74, <https://n9.cl/8eav1>.
- \_\_\_\_\_. (2010, 7 de junio). *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia*, 44º período de sesiones, doc. E/C.12/COL/CO/5, <https://n9.cl/c6ps4>
- \_\_\_\_\_. (2017, 19 de octubre). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia62º período de sesiones, doc. E/C.12/COL/CO/6, <https://n9.cl/nlk4j>.
- \_\_\_\_\_. (2023, 24 de enero). *Observación general núm. 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. E/C.12/GC/26, <https://n9.cl/4nk890>.
- Comité de Expertos en Pobreza. (2019). *Declaración sobre la publicación de datos de pobreza y desigualdad*, <https://n9.cl/7v9a3>.
- Consejo de Derechos Humanos. (2024, 10 de septiembre). *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, José Francisco Calí Tzay*, 57º período de sesiones, doc. A/HRC/57/47/Add.1, <https://n9.cl/y6oqr>.
- \_\_\_\_\_. (2025, 25 de abril). *Visita a Colombia. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, 59º período de sesiones, doc. A/HRC/59/53/Add.1, <https://n9.cl/2g7mw>.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019, 16 de septiembre). *Población indígena de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, <https://n9.cl/4goto>.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, <https://n9.cl/e4h6l>.
- \_\_\_\_\_. (2023a, 28 de marzo). *Departamento de Chocó*, Serie: Información económica y sociodemográfica de los municipios de Colombia (presentada en el Congreso de Municipios de 2023), <https://n9.cl/hh1rx>.
- \_\_\_\_\_. (2023b, 28 de marzo). *Departamento de la Guajira*, Serie: Información económica y sociodemográfica de los municipios de Colombia (presentada en el Congreso de Municipios de 2023), <https://n9.cl/onfh1>.
- \_\_\_\_\_. (2023c, 22 de septiembre). *Pobreza monetaria. Resultados 2022*, <https://n9.cl/etooa>.
- \_\_\_\_\_. (2024a, 16 de julio). *Pobreza monetaria en Colombia. Año 2023* [boletín técnico], <https://n9.cl/mpmfx9>.
- \_\_\_\_\_. (2024b, 29 de noviembre). *Pobreza monetaria con enfoque diferencial. Año 2023* [comunicado de prensa], <https://n9.cl/3e6ov>.
- \_\_\_\_\_. (2024c, 19 de diciembre). *Series empalmadas de 2012 a 2020 indicadores de pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema y Gini*, <https://n9.cl/hijav>.
- \_\_\_\_\_. (2025a, 17 de febrero). *Principales indicadores de pobreza de la población víctima 2023*, <https://n9.cl/b1kh0>.
- \_\_\_\_\_. (2025b, 26 de marzo). *Estadísticas vitales. Información año 2024<sup>pr</sup>* [presentación interactiva], <https://n9.cl/8zu9n>.
- \_\_\_\_\_. (2025c, 22 de abril). *Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2024*, <https://n9.cl/37dcc>.
- \_\_\_\_\_. (2025d, 22 de mayo). *Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES. Información 2024* [anexo], <https://n9.cl/v5y56>.
- \_\_\_\_\_. (2025e, 24 de julio). *Pobreza monetaria. Resultados 2024* [presentación], <https://n9.cl/ghl95>.
- \_\_\_\_\_. (2025f, 1º de septiembre). *En 2024, el 31,8 % de la población del país se encontraba en condición de pobreza, el 30,5 % en situación de vulnerabilidad, el 34,4% pertenecía a clase media y el 3,3% se ubicó en clase alta* [comunicado de prensa], <https://n9.cl/vclwg>.
- \_\_\_\_\_. (2025g, 1º de septiembre). *Pobreza monetaria. Resultados departamentales 2024* [presentación], <https://n9.cl/q3i76>.
- \_\_\_\_\_. (2025h, 25 de septiembre). *Estadísticas vitales. Nacimientos y defunciones no fetales. Cifras definitivas año 2024 y año corrido 2025pr (enero-julio)* [boletín técnico], <https://n9.cl/t3mq0s>.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan nacional de desarrollo 2022-2026*, <https://n9.cl/fmosg>.
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA]. (2025, 28 de enero). *Colombia: Briefing departamental. Chocó, enero a diciembre de 2024*, <https://n9.cl/g950r>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). *Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades. Informe nacional de desarrollo humano*, <https://n9.cl/fghuth>.
- Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas [UARIV]. (2016, 24 de febrero). *Resolución 171 de 2016, por la cual se define el confinamiento como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011*, <https://n9.cl/zbbax>.

# CONTEXTO ACTUAL DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: EFECTOS ESTRUCTURALES SOBRE LOS DESC

**E**n las observaciones al sexto informe periódico hecho por el Estado colombiano, el Comité DESCA tuvo en cuenta el contexto de conflicto armado en el país como un asunto transversal al cumplimiento de las obligaciones derivadas del PIDESC. Así, entre las recomendaciones hechas en 2017 por el Comité, el cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016 fue un asunto prioritario y recurrente, donde se hizo el llamado a que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros para su implementación<sup>22</sup>. Específicamente en lo relacionado con la participación efectiva de las mujeres en la implementación de este<sup>23</sup>, así como la ejecución de la Reforma Rural Integral<sup>24</sup> y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito<sup>25</sup>.

No obstante, a nueve años de vigencia del Acuerdo de Paz, no solo la implementación de este ha sido lenta, sino que el conflicto armado en cabeza de distintos actores se ha acrecentado, lo que incide directamente en la garantía de los DESC en comunidades más vulnerables. Este capítulo expondrá las dinámicas recientes del conflicto y sus afectaciones territoriales, así como los retrocesos en la garantía de los DESC en contextos rurales y étnicos, el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, y el balance de iniciativas como la política de Paz Total, para la salida negociada de los conflictos presentes en el territorio colombiano.

## 1. Impacto de la reconfiguración del conflicto armado sobre los DESC

Por más de seis décadas, Colombia ha vivido un conflicto armado interno que ha dejado profundas cicatrices en la sociedad. Las diversas manifestaciones de violencia no solo han provocado desplazamientos masivos hacia las zonas urbanas, generando cinturones de miseria y un incremento en la delincuencia organizada y el microtráfico, sino que, de manera particular, ha conllevado a una sistemática vulneración de los derechos humanos.

Durante los últimos dos períodos presidenciales, Colombia ha experimentado una alarmante expansión de grupos armados ilegales, lo cual ha agravado las violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Bajo el gobierno del expresidente Iván Duque (2018–2022), se registraron

.....  
21 En 2012, la tasa de PM de Riohacha fue del 40,2 % y llegó a descender al 34,4 %, en 2015 (DANE, 2025e). Desde entonces, la tasa más alta fue la de 2021 (50,3 %).

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, 19 de octubre de 2017, E/C.12/COL/CO/6, párr.8.

23 Ibídem, párr. 26, b.

24 Ibídem, párr. 50, a.

25 Ibídem, párr. 54.

más de 950 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, 313 masacres, 555 secuestros, y al menos 545 eventos de desplazamiento forzado<sup>26</sup>. A ello se suman denuncias sobre la presunta responsabilidad de la Fuerza Pública en 421 homicidios, incluyendo 83 durante el Paro Nacional de 2021<sup>27</sup>.

Con la administración del presidente Gustavo Petro (2022-2025), el conflicto armado ha mostrado una reconfiguración territorial. La presencia de grupos armados aumentó en un 36% hasta alcanzar 253 municipios<sup>28</sup>. Entre el 1 de enero de 2023, hasta el 2 de julio de 2025, se reportaron 7.224 eventos de violencia armada, incluyendo violaciones a ceses al fuego, ataques contra la población civil, restricciones al acceso humanitario y desplazamientos<sup>29</sup>.

Al menos 189.449 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado, y para 2024 125.700 personas sufrieron confinamientos prolongados, especialmente en regiones con alta presencia étnica, registrándose un aumento del 93% de personas confinadas, lo que trae como consecuencia su restricción al acceso de bienes, servicios y derechos fundamentales<sup>30</sup>.

Las principales causas de estas afectaciones (79%) son los enfrentamientos entre grupos armados no estatales, las amenazas y los combates entre estos grupos y la Fuerza Pública. Es especialmente preocupante que el 61% de las víctimas sean personas pertenecientes a comunidades étnicas: 33% afrocolombianos y 28% pueblos indígenas. Las regiones más impactadas incluyen municipios de Cauca, Nariño, Chocó, Antioquia, Caquetá, Putumayo, Arauca, La Guajira y Valle del Cauca<sup>31</sup>.

Si bien se ha observado una disminución en algunos indicadores de violencia, como amenazas (-48%), atentados (-29%), bloqueos de vías y retenes ilegales (-26%), incursiones (-35%) y víctimas de minas antipersonal (-21%), y una reducción del 59% en homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como en masacres (-53%), concentrándose en departamentos como Cauca, Arauca, Valle del Cauca, Norte de Santander y Meta. Por otro lado, se ha registrado un incremento significativo en los combates (51%) y hostigamientos (30%), mientras que los enfrentamientos entre grupos armados no estatales y los ataques a infraestructura militar se mantienen o han aumentado ligeramente<sup>32</sup>.

Un aspecto alarmante es el aumento del reclutamiento, vinculación y utilización de menores de edad (49%), acompañado de un incremento en los eventos de desvinculación (64%), lo que exige una respuesta urgente en materia de prevención y protección. Los departamentos más afectados por estas dinámicas son Norte de Santander, Cauca, Córdoba, Caquetá, Vaupés, Amazonas y Putumayo<sup>33</sup>. La presencia y las acciones de los Grupos Armados No Estatales en diversos territorios exponen a la población civil a múltiples riesgos, como la violencia sexual, el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto, accidentes causados por artefactos explosivos, y enfrentamientos armados en los que la población queda en medio del fuego cruzado. Se ha advertido

.....  
26 Indepaz. Cifras durante el gobierno de Iván Duque – Balance de la violencia en cifras. 2 de agosto de 2022. Disponible en: <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/>

27 Temblores ONG (2022). Informe “Bolillo, Dios y Patria” sobre violencia policial.

28 Infobae. Con dos años de Gobierno Petro, Colombia enfrenta aumento del 36% en presencia de grupos armados en 2024. 7 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/07/con-dos-anos-de-gobierno-petro-colombia-enfrenta-aumento-del-36-en-presencia-de-grupos-armados-en-2024/>

29 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia. 2024. Disponible en: <https://ochamonitor.azureedge.net/colombia>

30 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). Colombia: Informe de situación humanitaria 2024 - enero a octubre de 2024. 5 de diciembre de 2024.

31 Ibídem.

32 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). *Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia*. 2024. Disponible en: <https://ochamonitor.azureedge.net/colombia>

sobre la creciente sofisticación en el uso de armas por parte de estos grupos, quienes han incorporado drones para lanzar explosivos, artefactos explosivos improvisados contra comercios, así como la detonación de carros y motos bomba. Estas nuevas tácticas incrementan aún más los riesgos para la población civil y agravan la situación de los 8,3 millones de personas que actualmente enfrentan necesidades humanitarias en Colombia.<sup>34</sup>

En este contexto, la violencia generalizada sigue representando graves riesgos para la vida, la salud, los medios de subsistencia y la protección de la población, profundizando las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades básicas insatisfechas en numerosas comunidades del país.

## **2. Estado de avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz**

La implementación integral del AFP aún no se alcanza. Pese a los anuncios del actual gobierno para cumplir con lo pactado, todavía se presentan desafíos en este propósito, con niveles desiguales de cumplimiento en los distintos puntos que integran el Acuerdo. A noviembre de 2024, de las 578 disposiciones del AFP, solo se ha reportado un 34% de implementación completa, el 19% se encuentra en estado intermedio y el 47% de las disposiciones no tienen evidencia suficiente para determinar su cumplimiento<sup>35</sup>.

Particularmente se reporta que hay incumplimiento en el 73% de las medidas relacionadas con la Reforma Rural Integral; el 67% del punto 2, referente a la participación política; en el punto 3, sobre el fin del conflicto, el 30% de las acciones aún no se han puesto en marcha; respecto al punto 4, que aborda la solución al problema de las drogas ilícitas, el 51% de las medidas sigue pendiente de ejecución; el punto 5, enfocado en los derechos de las víctimas, presenta un 31% de acciones sin implementar; y, finalmente, el punto 6, relativo a los mecanismos de implementación, verificación y refrendación, mantiene un 24% de medidas aún sin desarrollar<sup>36</sup>.

A continuación, se analizan los principales obstáculos en áreas clave como la reincorporación de excombatientes, el enfoque de género y étnico, el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y el desmantelamiento de estructuras armadas, elementos fundamentales para avanzar hacia una paz duradera y la garantía de derechos en Colombia.

A ocho años de la firma del Acuerdo Final de Paz, persisten serios desafíos en la reincorporación efectiva de las personas firmantes. El Estado no ha adoptado las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar su seguridad y derecho a la vida, y hasta el 24 de abril de 2025, 458 firmantes habían sido víctimas de homicidio<sup>37</sup>. En 2022, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas unconstitutional en materia de seguridad de esta población, resaltando la necesidad de garantizar los DESC para una reincorporación adecuada<sup>38</sup>. A la fecha, solo 14 de los 24 antiguos ETCR cuentan con acceso a tierras, y no se ha garantizado el derecho a una vivienda digna, ya que estos

.....

33 Ibídem.

34 Ibídem.

35 Instituto Kroc. Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación diciembre 2023 a noviembre 2024. 10 de junio de 2025. Disponible en: [https://curate.nd.edu/articles/report/Navegando\\_las\\_aguas\\_de\\_la\\_paz\\_avances\\_retos\\_y\\_oportunidades\\_en\\_el\\_octavo\\_a\\_o\\_de\\_implementaci\\_n\\_diciembre\\_2023\\_a\\_noviembre\\_2024/28706174?file=55272305](https://curate.nd.edu/articles/report/Navegando_las_aguas_de_la_paz_avances_retos_y_oportunidades_en_el_octavo_a_o_de_implementaci_n_diciembre_2023_a_noviembre_2024/28706174?file=55272305)

36 Ibídem.

37 Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP. Disponible en: [https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo\\_monitoreo/index.aspx](https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx)

38 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-020 de 2022. Ver también: Corte Constitucional de Colombia, Auto 141 de 2022.

espacios carecen de suficientes soluciones habitacionales y no existe acceso efectivo a subsidios<sup>39</sup>. En este contexto, solo hasta el 2024 se puso en marcha el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), orientado a implementar políticas y programas con enfoque diferencial para facilitar la transición de los exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil<sup>40</sup>.

La ejecución de medidas como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ha sido limitada, y persisten condiciones de ausencia de instituciones estatales en zonas rurales. En octubre de 2024, el gobierno anunció un “plan de choque” para la implementación del Acuerdo, el cual incluyó pactos nacionales y locales para acelerar los PDET, énfasis en la reforma rural integral, una agenda legislativa, el fortalecimiento del Sistema de Seguridad para la Política y la asignación de responsabilidades en la implementación, entre otras medidas<sup>41</sup>, sin embargo, todavía no se reportan avances en este sentido<sup>42</sup>.

El cumplimiento del enfoque de género es desigual<sup>43</sup>. No existe un plan de choque territorial ni metas claras para acelerar su implementación<sup>44</sup>. La Alta Instancia de Género fue reactivada en 2024, tras varios años de inactividad<sup>45</sup>. Pese a algunos avances en la JEP y la UBPD, la asignación de recursos para medidas con enfoque de género disminuyó entre 2020 y 2021<sup>46</sup>.

En cuanto al capítulo étnico, el Estado ha incumplido la creación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras, ordenada por la Corte Constitucional desde 2018 (Auto 005/2018)<sup>47</sup>. Además, las comunidades afrodescendientes no fueron consultadas ni consideradas para la expedición del Decreto 902 de 2017 sobre la RRI, lo que refleja una falta de inclusión y reconocimiento de sus derechos territoriales. Aunque se han formalizado 11.000 hectáreas a favor de pueblos étnicos, persisten barreras estructurales como la baja implementación del catastro multipropósito y la falta de coordinación interinstitucional. De las 10.615 iniciativas étnicas en los PDET, solo una fracción mínima ha sido implementada<sup>48</sup>.

.....  
39 Misión de Verificación de Naciones Unidas. Informe trimestral sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2025/188, 27 de marzo de 2025.

40 Decreto 0846 de 2024. Ver también: *Consejo Nacional de Reincorporación*, “Documento base del Sistema Nacional de Reincorporación”, 2023.

41 Ver: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministro-del-interior-juan-fernando-cristo-presento-a-los-embaejadores-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-el-plan-de-choque-para-acelerar-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

42 Misión de Verificación de Naciones Unidas. Informe trimestral sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2025/188, 27 de marzo de 2025.

43 Solamente el 20% de las medidas de género presenta avances, el 50% avances parciales, el 26% no tiene avance alguno y del 4% no se tiene información (Sisma Mujer, 2021).

44 Esta situación es preocupante, pues el 50% de las medidas de género del Acuerdo de Paz a las que se hace seguimiento (109) presentan avances que no son por completo satisfactorios, desarrollos parciales que no responden a la integralidad con la que fueron establecidas las medidas en el Acuerdo y, en varios casos, a una cobertura territorial muy restringida. Esto va ligado, entre otras cosas, al establecimiento de metas mínimas en algunas medidas incluidas como indicadores de género del PMI, con las que transformaciones significativas en la vida de las mujeres no serán posibles (GPAZ, 2021)

45 Misión de Verificación de Naciones Unidas. Informe trimestral sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2025/188, 27 de marzo de 2025.

46 En este aspecto, la Contraloría identificó que solo un 4% del total de los recursos del Presupuesto General de la Nación se han dirigido a la implementación de las acciones de género. De igual forma dentro de la Política de Atención y Reparación Integral para las Víctimas en los años 2020 – 2021 solo el 2% del 11% total de inversión del enfoque de género ha sido dirigidos a las mujeres víctimas. Se resalta que los puntos con la reducción más significativa a nivel porcentual son en el Punto 6 y en el Punto 2, con una disminución de 97% y 93%, respectivamente. (CGN, 2021-Ruta Pacífica de las Mujeres- 2022).

47 La Corte Constitucional de Colombia por medio de la Sentencia C-073 de 2018 ordena la creación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras, con el fin de subsanar la exclusión de las comunidades étnicas. Sin embargo, esta medida no ha sido implementada en favor de los pueblos indígenas y afrodescendientes y carece de asignación presupuestal para su puesta en marcha.

48 CINEP/PPP-CERAC, Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz, Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, versión enero 31 de 2025, pp. 96–98.

Tampoco se ha articulado la reforma con la implementación de los PNIS<sup>49</sup>. El gobierno anterior se enfocó en impulsar las fumigaciones y la erradicación forzada de cultivos. Esto empeoró las condiciones de seguridad de las comunidades y territorios étnicos, y afectó su calidad de vida y los procesos de participación.

En noviembre de 2024 se actualizó el Plan Marco de Implementación del AFP, cuyo fin es definir las acciones, estrategias y metas para la planeación de dicho acuerdo. El gobierno presentó la estrategia para el ajuste a este Plan en donde se modificaron indicadores y se incorporaron nuevos, con el fin de fortalecer el cumplimiento de compromisos en la RRI, las garantías de seguridad, los enfoques diferenciales étnico y de género y los temas de verdad, justicia y reparación<sup>50</sup>. Finalmente, respecto al SIVJRN, es importante señalar que la CEV entregó su informe final el 28/06/2022 y fue creado un comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de sus recomendaciones<sup>51</sup>. Sin embargo, no existe un plan para su aplicación. Las recomendaciones se integraron en el proyecto del PND del actual gobierno, sin embargo, el Congreso de la República decidió no adoptarlas<sup>52</sup> aun cuando desde la OACNUDH se insistió en su incorporación<sup>53</sup>.

La JEP<sup>54</sup> ha abierto once macro casos<sup>55</sup>. En los casos 001 y 003 hay avances<sup>56</sup>. Sin embargo, hay insatisfacción en algunas víctimas por la falta de reconocimiento de responsabilidad y aportes a la verdad. Se resalta la incidencia que hicieron las organizaciones de mujeres para la apertura del macrocaso 011 sobre violencia sexual y otros crímenes de género, pero urge su avance. Por otro lado, se limitó la participación de terceros civiles ante este tribunal pues su comparecencia es voluntaria y tan sólo 657<sup>57</sup> solicitaron ingreso<sup>58</sup>. Hay expectativas frente a los primeros fallos y a las medidas restaurativas a adoptar.

.....

49 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

50 Ver: <https://portalparalapaz.gov.co/la-paz-vuelve-a-tener-rumbo-la-unidad-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-y-el-departamento-nacional-de-planeacion-presentan-la-revision-y-ajuste-del-plan-marco-de-implementacion/>

51 Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a la implementación de las recomendaciones para la no repetición del conflicto armado (202). Ver: <https://www.comisiondelaverdad.co/comite-de-seguimiento#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Seguimiento%20y%20Monitoreo%20a%20las%20recomendaciones%20de,informe%20Final%20de%20la%20Comisi%C3%B3nB3n>.

52 Para ampliar la información ver: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/plan-de-desarrollo-se-hunden-recomendaciones-de-comision-de-la-verdad-765507>

53 Ver: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/onu-inst-a-gobierno-a-incorporar-recomendaciones-de-comision-de-la-verdad-765388>

54 Creada como mecanismo transicional para investigar los graves crímenes cometidos por integrantes de la Fuerza Pública y excombatientes de FARC-EP. La competencia temporal de la JEP se refiere a crímenes ocurridos hasta el 1 de diciembre de 2016 y cometidos en el marco, en el contexto o con ocasión del conflicto armado interno.

55 Caso 01: Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP; caso 02: Situación territorial de Nariño; caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado falsamente presentados como bajas en combate; caso 04: Situación territorial de Urabá; caso 05: situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca; caso 06: Victimización de la Unión Patriótica; caso 07: reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado; caso 08: crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles en el conflicto armado; caso 09: crímenes contra Pueblos Étnicos; caso 10: crímenes no amnistiables cometidos por las extintas Farc-EP en el marco del conflicto armado colombiano.

56 SRVR (20 de octubre de 2022) Resolución de Conclusiones No. 01 de 2022: Caso No. 03. subcaso Norte de Santander; SRVR (24 de noviembre de 2022) Resolución de Conclusiones No. 02 de 2022: Caso No. 01. subcaso Norte de Santander.

57 Esto contrasta con las 16.980 compulsas de copias documentadas en el proceso de Justicia y Paz. Los medios de comunicación han señalado que las investigaciones derivadas de estas compulsas se adelantarán en la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana de la Fiscalía y en la Dirección de Justicia Transicional. Sin embargo, se desconocen los avances.

58 Por decisión de la Corte Constitucional, la fecha límite para comparecer fue hasta el 6 de septiembre de 2019. 540 solicitudes correspondían a terceros y 117 a agentes del Estado no miembros de la fuerza pública.

La entrada en funcionamiento del SIVJRN ha permitido conocer que hay un universo estimado de 120.000 personas desaparecidas en el marco del conflicto armado<sup>59</sup>. Sin embargo, no hay esclarecimiento judicial de los casos y la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas presenta retrasos<sup>60</sup>: la UBPD solo a 2023 ha entregado 155 cuerpos a las familias de las personas desaparecidas<sup>61</sup> y continúa presentando dificultades para el acceso a la información y a lugares en los que se presume la existencia de restos de personas dadas por desaparecidas.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad aprobó en 2023 la política para el desmantelamiento de estructuras criminales, pero su implementación efectiva es lenta. El Plan de Acción solo fue adoptado en mayo de 2024 (Decreto 0665 de 2024), y persiste la falta de articulación institucional. Esta omisión resulta particularmente grave ante el crecimiento de actores armados y la violencia contra firmantes del Acuerdo, personas defensoras y comunidades rurales.

### 3. Evaluación de la política de Paz Total

La política de “Paz Total”<sup>62</sup> busca articular negociaciones con actores con vocación política y procesos de sujeción a la justicia con estructuras criminales, donde además se acordaron ceses al fuego<sup>63</sup>. No obstante, ha sido un proceso inestable. Durante el 2024 el gobierno nacional le apostó a alcanzar una salida negociada y dialogada al conflicto con distintos grupos armados y organizaciones criminales, así, en desarrollo de la política de Paz Total se adelantan en paralelo las conversaciones con los grupos o estructuras criminales al tiempo que se impulsan transformaciones territoriales, es decir acciones destinadas a fortalecer la infraestructura y servicios básicos en los territorios más afectados por el conflicto<sup>64</sup>, mediante lo que la Consejería Comisionada de Paz ha llamado “Maquetas de paz”<sup>65</sup>.

En cuanto a las negociaciones, los mayores avances se han logrado en los procesos de conversación locales con las bandas criminales que ejercen el control en Buenaventura, el Valle de Aburrá

.....  
59 De acuerdo con el Informe final de la CEV, entre 1985 y 2016 existen alrededor de 121.768 personas que fueron desaparecidas forzosamente en Colombia. A ello se suman cerca de 5.000 reportadas en los años siguientes. Comisión de la Verdad. (2022). Informe Final, Capítulo de Hallazgos y Recomendaciones. pp. 155.

60 Hay rezagos en la puesta en marcha del Plan Nacional de Búsqueda y lentitud en la concreción de los Planes Regionales de Búsqueda que tan solo alcanzan una cobertura territorial de 384 de los 1.102 municipios en Colombia.

61 La priorización de esta conducta en la JEP podría impulsar la búsqueda, pero esta decidió no abrir un macro caso individual sobre esta conducta y más bien investigarlo de forma transversal en los otros macro casos, pese a las solicitudes de las organizaciones de víctimas. Ver: ONU. Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del secretario general. 27 de septiembre de 2022- página 5 párr. 21, Doc. S/2022/715. En ambas entidades persisten dificultades para garantizar su participación.

62 La Ley 2272 de 2022 que modificó, adicionó y prorrogó la Ley 418 de 1997 es el marco jurídico para esta política del presidente Gustavo Petro. En este marco, se ha creado un proyecto de ley de sujeción y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto a cargo de la justicia ordinaria.

63 El 31 de diciembre de 2022, el presidente Gustavo Petro aseguró que se realizaron ceses bilaterales al fuego con 5 organizaciones armadas ilegales. Después de aclarar que con el ELN aún no se había llegado a este acuerdo, continuaron los ceses con las organizaciones como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) -cese que se suspendió en marzo de 2023 por el incumplimiento de este actor armado al instigar a la población civil del noreste antioqueño durante el paro minero-. Con la Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (conocidas también como Los Pachenca). Sobre estos ceses, la Coordinadora Humanitaria reportó que en el primer trimestre de 2023 han ocurrido 99 acciones hostiles y 219 violaciones al cese al fuego en el país.

64 Consejería de Paz. Maquetas de Paz. 10 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qNLr8cGuyZc>

65 X: @DNP\_Colombia, 9 de marzo de 2024:

y Quibdó, así como con las estructuras armadas de las disidencias del ELN. Desafortunadamente, la mesa de diálogo con la guerrilla del ELN se suspendió como consecuencia de la arremetida de este grupo contra la población civil en la zona del Catatumbo en febrero de 2025. Aunque en mayo de 2024 se había definido el modelo para la participación de la sociedad civil, la falta de cumplimiento por parte del ELN de varios de los acuerdos alcanzados, como el cese al fuego o el secuestro, llevaron a que en enero de 2025 se suspendieran dichos diálogos.

En total, existen nueve escenarios de negociación activos, pero el Estado enfrenta serios retos para mostrar resultados concretos:

**Tabla 1: Estado actual de los grupos armados y bandas en proceso de paz**

Grupo	Estado
<b>EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL -ELN-</b>	En noviembre de 2024, fue reactivado. En enero de 2025, el proceso fue suspendido por orden del presidente.
<b>FRENTE COMUNEROS DEL SUR</b> (disidencia del ELN)	Activo en el departamento de Nariño. Acordada Zona de Ubicación Temporal (ZUT)
<b>LA SEGUNDA MARQUETALIA</b>	Fragmentado: solo se están manteniendo negociaciones con una fracción denominada Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), que está integrada por:
<b>LA SEGUNDA MARQUETALIA</b>	Comandos de la Frontera: con presencia en Putumayo y Caquetá. Coordinadora Guerrillera del Pacífico: con presencia en Nariño y Cauca.
<b>ESTADO MAYOR DE BLOQUES Y FRENTES (EMBF)</b> , antiguo Estado Mayor Central	No hay orden de cese al fuego vigente: solo mantiene negociaciones con el frente 33 del Catatumbo.
<b>AUTODEFENSAS GAITANISTAS DE COLOMBIA (AGC), también conocidas como CLAN DEL GOLFO</b>	Diálogos anunciados: su expansión se ha hecho al margen de la política de paz total.
<b>BANDAS DEL VALLE DE ABURRÁ</b>	Activo y avanzando como diálogo de carácter sociojurídico. Extensión hasta el 21 de junio del piloto para frenar la extorsión a 45 barrios.
<b>BANDAS DE QUIBDÓ</b>	Suspendido: se logró una tregua que se extendió hasta el pasado 31 de marzo; sin embargo, esta no fue renovada.
<b>BANDAS DE BUENAVENTURA</b>	Activo diálogo sociojurídico. Pero continúan realizando actos de violencia.
<b>AUTODEFENSAS CONQUISTADORAS DE LA SIERRA NEVADA (ACSN)</b>	Suspendido diálogo

El panorama actual del conflicto armado en Colombia refleja la persistencia de dinámicas de violencia que impactan de manera estructural la garantía de los DESCA, en particular en territorios rurales y étnicos. Aunque la implementación del Acuerdo Final de Paz ha avanzado parcialmente y la política de Paz Total ha abierto múltiples escenarios de negociación, los resultados siguen siendo frágiles y desiguales, con procesos suspendidos, fragmentados o de alcance limitado. La falta de un marco jurídico sólido, de indicadores claros y de una institucionalidad coherente ha debilitado la confianza de la ciudadanía y de las comunidades afectadas, al tiempo que el recrudecimiento del accionar de grupos armados y criminales mantiene a millones de personas en condiciones de vulnerabilidad. En este contexto, la consolidación de la paz en Colombia requiere no solo voluntad política y recursos sostenidos, sino también un compromiso real con la protección de la vida, la inclusión de enfoques diferenciales y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de garantizar los derechos fundamentales.

## Referencias bibliográficas

- CINEP/PPP-CERAC. (2025, 31 de enero). Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. <https://www.cinep.org.co>
- Comisión de la Verdad. (2022). Informe Final: Hallazgos y recomendaciones. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2017). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, 19 de octubre de 2017 (E/C.12/COL/CO/6). Naciones Unidas.
- Consejería de Paz. (2025, 10 de enero). Maquetas de Paz [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qNLr8cGuyZc>
- Contraloría General de la República. (2021). Informe sobre inversión de recursos con enfoque de género en la Política de Atención y Reparación Integral para las Víctimas.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-073 de 2018.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-020 de 2022.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Auto 141 de 2022.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). [@DNP\_Colombia]. (2024, 9 de marzo). Publicación en X. [https://twitter.com/DNP\\_Colombia](https://twitter.com/DNP_Colombia)
- GPAZ. (2021). Balance de implementación de medidas de género en el Acuerdo de Paz.
- Indepaz. (2022, 2 de agosto). Cifras durante el gobierno de Iván Duque – Balance de la violencia en cifras. <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/>
- Infobae. (2024, 7 de agosto). Con dos años de Gobierno Petro, Colombia enfrenta aumento del 36% en presencia de grupos armados en 2024. <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/07/con-dos-anos-de-gobierno-petro-colombia-enfrenta-aumento-del-36-en-presencia-de-grupos-armados-en-2024/>

Instituto Kroc. (2025, 10 de junio). Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación (diciembre 2023 a noviembre 2024). Universidad de Notre Dame. [https://curate.nd.edu/articles/report/Navegando\\_las\\_aguas\\_de\\_la\\_paz](https://curate.nd.edu/articles/report/Navegando_las_aguas_de_la_paz)

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2025, 27 de marzo). Informe trimestral sobre la Misión de Verificación en Colombia (S/2025/188). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). (2024, 5 de diciembre). Colombia: Informe de situación humanitaria enero-octubre de 2024. Naciones Unidas.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). (2024). Tendencias e impacto humanitario en Colombia. Naciones Unidas. <https://ochamonitor.azureedge.net/colombia>

Ruta Pacífica de las Mujeres. (2022). Balance presupuestal y de implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.

Sisma Mujer. (2021). Informe de seguimiento a la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.

Temblores ONG. (2022). Bolillo, Dios y Patria: Informe sobre violencia policial.

Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP. (s. f.). Mecanismo de Monitoreo y Evaluación. Jurisdicción Especial para la Paz. [https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo\\_monitoreo/index.aspx](https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx)



# CRISIS CLIMÁTICA EN COLOMBIA

**E**ntre 2018 y 2024, Colombia evidenció una contradicción entre su modelo económico extractivista y sus compromisos internacionales de descarbonización. A pesar de ser uno de los países más vulnerables al cambio climático —según el Índice ND-GAIN (2023<sup>66</sup>)— y de haber ratificado el Acuerdo de París, la economía mantuvo una dependencia estructural de los combustibles fósiles durante los primeros cuatro años del periodo en mención. Si bien en los dos años siguientes se registraron avances, estos resultaron insuficientes para alcanzar la meta de reducir el 51% las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) al 2030. De hecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023) señaló que el país se consolidó como el cuarto o quinto exportador mundial de carbón, mientras las emisiones del sector petrolero aumentaron un 10.6% respecto a 2018. Paralelamente, los subsidios a los combustibles fósiles se mantuvieron sin cambios entre 2018 y 2023.”

Lo paradójico es que Colombia, aunque reporta oficialmente menos del 1% de las emisiones globales de GEI, ya sufre un aumento de 0.8°C en su temperatura promedio durante los últimos 50 años. Este calentamiento agrava los impactos de la crisis climática, impulsados por actividades como: La extracción y producción de combustibles fósiles; minería, que libera dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O); la deforestación para expandir la agroindustria y la ganadería, lo que reduce la capacidad de los ecosistemas para capturar GEI y libera carbono almacenado en biomasa y suelos, aumentando las emisiones de gas metano (CH<sub>4</sub>), por tanto tenemos un potencial de calentamiento global muy elevado.

A continuación, se expondrán los elementos más relevantes del modelo económico nacional que contribuyeron a la crisis climática y amplifican la huella ambiental del país entre los años 2018 y 2024:

## 1. Deforestación

En el primer periodo, 2018 - 2022, Colombia perdió un promedio de 170,000ha de bosque anuales, con un pico crítico en 2020 (171,685 ha), especialmente concentrada en la Amazonía, la región Andina y el Pacífico, impulsada por el acaparamiento de tierras para la expansión agropecuaria, y minera, todo ello, agravado por la presencia de grupos armados que ejercen control territorial.

En contraste, en el periodo 2022 - 2024, se registra una reducción de la deforestación en comparación con 2018 – 2022, pero persisten causas estructurales como la ganadería extensiva y el narcotráfico, los cuales son responsables del 70% de la deforestación en la Amazonía, en estos territorios

.....  
66 Índice ND-GAIN (Notre Dame Global Adaptation Initiative) es una métrica anual que evalúa la vulnerabilidad de los países al cambio climático y su capacidad de adaptación, combinando factores socioeconómicos y ambientales.

se evidencia la presencia de grupos armados que controlan el 50% de las áreas deforestadas (Indepaz, 2023), estimándose una pérdida de 1.2 millones de hectáreas y emisiones de CO<sub>2</sub> aproximadas de ~370 Mt CO<sub>2</sub> eq (equivalente a 80 millones de autos/año). A este impacto se suma la pérdida de biodiversidad que, según el IDEAM, se estima en un poco más de 700 especies (IDEAM, 2024).

Es de resaltar que el gobierno de Petro reporta la recuperación de aproximadamente 25,000 hectáreas de bosque mediante iniciativas de restauración<sup>67</sup>, reforestación y acuerdos de conservación, sin embargo, esta cifra representa solo el 2.5% del área deforestada (por cada hectárea recuperada, se perdieron 40 por deforestación), y que, a causa del conflicto armado, el 35% de áreas restauradas fueron nuevamente invadidas (Indepaz, 2024).

Bajo este panorama, se valoran los esfuerzos del actual gobierno, pero el impacto sigue siendo devastador; 75% de las emisiones nacionales de CO<sub>2</sub> provinieron de la quema y pérdida de bosques, afectando biodiversidad, comunidades indígenas y metas climáticas del país; las medidas tomadas siguen siendo insuficientes para frenar la crisis como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Tabla 1: Deforestación en Colombia (2018–2024)**

Año	Ha Área Deforestada	Principales Focos	Causas Clave	Impacto Estimado Climático y Ambiental
2018	197,159 ha	Amazonía (Meta, Guaviare, Caquetá), Chocó	- Acaparamiento de tierras	- Emisiones estimadas: ~62 Mt CO <sub>2</sub> eq (20% del total nacional).
			- Ganadería extensiva	- Pérdida de biodiversidad de flora y fauna
			- Cultivos ilícitos	
2019	158,894 ha	Amazonía (Caquetá), Putumayo, Norte de Santander	- Presión de grupos armados	- Reducción del 19% vs 2018, pero aún crítica.
			- Minería ilegal	- Degradación de suelos y cuencas hídricas.
			- Quemas para pastos	
2020	171,685 ha	Amazonía (Meta, Guaviare), Andes (Nariño)	- Aumento de ocupación durante pandemia	- 75% de emisiones nacionales vinieron de deforestación (quemas + pérdida de sumideros de carbono).
			- Expansión agrícola ilegal	- Olas de calor en zonas afectadas.
2021	168,000 ha	Sur del país (Caquetá, Putumayo y Orinoquia)	- Disidencias FARC en áreas protegidas	- Contribución al récord nacional de emisiones en 2021 (H"305 Mt CO <sub>2</sub> eq).
			- Especulación de tierras	- Afectación a pueblos indígenas (ej: Yuqui, Nukak).
2022	123,517 ha	Amazonía (Guainía), Pacífico (Chocó)	- Minería de oro aluvial	- Leve reducción por operaciones militares (ej: Artemisa).
			- Palma aceitera no regulada	- Pérdida de conectividad ecológica en corredores amazónicos.

67 Corredor Biológico Miraflores-Picachos (Meta): 3,200 ha restauradas con especies nativas / Amazonía Sostenible (Caquetá): 1,800 ha recuperadas por ex-cocaleros, Operación Artemisa.

Año	Ha Área Deforestada	Principales Focos	Causas Clave	Impacto Estimado Climático y Ambiental	
2023	115,000 ha (-6.9%) *	Caquetá, Sur del Meta, Guaviare	- Acaparamiento para ganadería	- Emisiones: ~40 Mt CO, eq	- Suspensión de aspersión con glifosato
			- Rutas del narcotráfico	- Fragmentación del corredor jaguar	- Acuerdos con comunidades locales
2024	105,000 ha (-8.7%) *	Amazonía (Putumayo), Pacífico	- Minería ilegal	- Proyección: 35 Mt CO, eq	- Política "Cero Deforestación" (METT)
			- Palma aceitera	- Riesgo para 6 áreas protegidas	- Fuerza Pública en hotspots

**Fuentes:** Elaboración propia con datos de MinAmbiente, IDEAM, Global Forest Watch, PNUD.

## 2. Sector Energético

Durante el periodo 2018 - 2022, Colombia profundizó su contradicción climática. Mientras se comprometía en París a reducir el 51% de sus emisiones para 2030 con una meta de "descarbonización progresiva"; se acrecentaba la producción de carbón en +5.5%. Las emisiones del sector petrolero aumentaron +16.8%, a los cuales se destinaron \$12 billones anuales en subsidios a combustibles fósiles, 6 veces más que los \$2 billones para energías renovables y se aprobaron contratos de fracking en los años 2021-2022. Con ello, el sector energético (carbón + petróleo + gas) aumentó sus emisiones

en 14% entre (2018-2022), alejándose de la ruta de cumplimiento y acrecentando la huella de carbono exportada, la cual corresponde al 90 % de la extracción pero que no es reportada por Colombia, por no ser emitidas de manera directa y aludiendo la responsabilidad global.

Este panorama contrasta con los años 2023-2024 donde se evidencia una leve reducción de la extracción del carbón, del 1.5% a 1.9% anual por menor demanda global (crisis energética UE), pero sigue ocupando el 4°-5° puesto como exportador mundial, principalmente a Países Bajos (25%), Corea del Sur (18%), y Turquía (12%).

**Tabla 2: Producción, emisiones e impacto de los Combustibles Fósiles en Colombia (2018-2024)**

Año	Carbón Producción y Exportación	Petróleo Producción y Exportación	Gas Natural Uso y Emisiones	Políticas Clave	Impactos Ambientales y Socio-económicos
2018	Producción: 85.4 Mtmillones de toneladas métricas	Producción: 865,000 barriles/día	Producción: 1,100 millones de pies <sup>3</sup> /día	Ley 1955/2019: Reforma a regalías	Emisiones totales: ~40.5 Mt CO, eq
	Exportación: 83.1 Mtmillones de toneladas métricas Ranking: 5° exportador mundial	Emisiones sector: 32.1 Mt CO, eq	Emisiones: 8.4 Mt CO, eq	Impuesto al carbono: \$15 USD/t CO,	Conflictos socio-ambientales: 42 casos (OMAL). Principalmente Amazonía, Chocó, La Guajira, Cesar y Santander.

Año	Carbón Producción y Exportación	Petróleo Producción y Exportación	Gas Natural Uso y Emisiones	Políticas Clave	Impactos Ambientales y Socio-económicos
					Desplazamiento forzado (35% de casos). Contaminación de agua (40%). Violencia contra líderes ambientales (25%). Criminalización de la protesta: 65% de los casos incluyeron judicialización de líderes. Debilidad institucional: Solo 20% de conflictos tuvieron mediación estatal efectiva.
2019	Producción: 82.2 Mt millones de toneladas métricas	Producción: 885,000 barriles/día	Producción: 1,050 millones de pies <sup>3</sup> /día	PND 2018-2022: Promoción de energías limpias (con subsidios a fósiles)	Emisiones totales: ~41.9 Mt CO <sub>2</sub> eq
	Exportación: 80.5 Mt millones de toneladas métricas	Emisiones: 33.8 Mt CO <sub>2</sub> eq	Emisiones: 8.1 Mt CO <sub>2</sub> eq		Dependencia económica: 45% de exportaciones
2020	Producción: 72.3 Mt (-12% por pandemia)	Producción: 760,000 barriles/día	Producción: 950 millones de pies <sup>3</sup> /día	Decreto 328/2020: Reactivación con beneficios a petroleras	Emisiones totales: ~35.8 Mt CO <sub>2</sub> eq
	Exportación: 70.1 Mt	Emisiones: 28.5 Mt CO <sub>2</sub> eq	Emisiones: 7.3 Mt CO <sub>2</sub> eq		Caída en regalías: \$3.1 billones COP
2021	Producción: 86.1 Mt millones de toneladas métricas	- Producción: 910,000 barriles/día	- Producción: 1,080 millones de pies <sup>3</sup> /día	Ley 2169/2021: Transición energética (sin eliminar subsidios)	Emisiones totales: ~44.2 Mt CO <sub>2</sub> eq
	Exportación: 84.0 Mt millones de toneladas métricas	Emisiones: 36.2 Mt CO <sub>2</sub> eq	Emisiones: 8.0 Mt CO <sub>2</sub> eq		Regalías: \$14.5 billones COP
2022	Producción: 90.1 Mt (récord)	Producción: 950,000 barriles/día	Producción: 1,150 millones de pies <sup>3</sup> /día	Gobierno Petro: Anunció fin de nuevos contratos de exploración	Emisiones totales: ~46.1 Mt CO <sub>2</sub> eq
	Exportación: 88.3 Mt	- Emisiones: 37.5 Mt CO <sub>2</sub> eq	- Emisiones: 8.6 Mt CO <sub>2</sub> eq		Paradoja climática: Carbón = 1º exportación

Año	Carbón Producción y Exportación	Petróleo Producción y Exportación	Gas Natural Uso y Emisiones	Políticas Clave	Impactos Ambientales y Socio-económicos
	Ranking: 4º exportador mundial				
2023	Producción: 88.7 Mt (-1.5% vs 2022)	Producción: 925,000 barriles/día (-2.6%)	Producción: 1,130 millones de pies <sup>3</sup> /día	- Resolución 40156 / 2023: Prohibición de nuevos proyectos de fracking	Emisiones totales: ~45.2 Mt CO <sub>2</sub> eq (-2%)
	Exportación: 86.2 Mt Ranking: 4º exportador	- Emisiones: 36.8 Mt CO <sub>2</sub> eq (-1.9%)	- Emisiones: 8.4 Mt CO <sub>2</sub> eq		Regalías: \$13.8 billones COP
2024 (proyección)	Producción: 87.0 Mt (-1.9% vs 2023)	Producción: 900,000 barriles/día (-2.7%)	Producción: 1,100 millones de pies <sup>3</sup> /día	Plan Nacional de Transición Energética: Meta de 6 GW en renovables para 2026	Emisiones totales: ~43.7 Mt CO <sub>2</sub> eq (-3.3%)
	Exportación: 85.0 Mt	- Emisiones: 35.5 Mt CO <sub>2</sub> eq (-3.5%)	Emisiones: 8.2 Mt CO <sub>2</sub> eq		Regalías estimadas: \$12.5 billones COP
	Ranking: 5º exportador				

**Fuentes:** Elaboración propia con datos del Observatorio de Multinacionales en América Latina [OMAL]. ANH, MinEnergía, Climate Transparency Report y MinAmbiente.

### 3. Sector de la Ganadería

La ganadería en Colombia aporta alrededor del 1.4% del PIB, sin embargo, representa una amenaza ambiental ya que genera, en promedio, 54.2 Mt CO<sub>2</sub> eq/año (IDEAM, 2022), ocupa 38% del suelo agropecuario (Fedegán, 2023) y es responsable del 40% de la deforestación en regiones como la Amazonía.

Si bien se ha logrado mitigar 6.7 Mt CO<sub>2</sub> eq/año entre (2018-2024), esto solo cubren el 12% de las emisiones totales del sector ganadero que es del 54.2 Mt CO<sub>2</sub> eq/año), viéndose mayor eficacia en 2024, pero persistiendo las brechas, ya que el 85% de pequeños ganaderos son excluidos (Fedegán, 2024), agravado por conflictos armados que minimizan las oportunidades, principalmente en Meta, Caquetá y Guaviare, donde solo se ha podido implementar el 15% de programas de subsidios e implementación de sistemas agrosilvopastoriles (Indepaz, 2023).

En el 2021-2023 se promulgó la Ley 2111 y se aplicaron tecnológicos de traza bovina, pero con limitaciones en zonas rurales y en 2024 se propusieron proyectos ambiciosos que requieren de mayor inversión en pequeños productores.

**Tabla 3: Ganadería en Colombia por Regiones (2018-2024)**

Región	Área Ganadera (ha)	Emisiones (Mt CO <sub>2</sub> eq/año)	Impactos Ambientales	Políticas/Acciones (2018-2024)
Caribe (Cesar, Córdoba, Sucre)	8.2 millones(- Fedegán, 2023)	12.1 Mt(IDEAM, 2022)	Desertificación (20% de suelos degradados)	Programa Ganadería Sostenible (2019): 15,000 ha en silvopastoreo
			Pérdida de bosque seco tropical (35% desde 2018)	Conflictos por tierra: 42 líderes asesinados (Indepaz, 2023)
Orinoquía (Meta, Vichada, Casanare)	6.5 millones(- MinAgricultura, 2022)	9.8 Mt(IDEAM, 2022)	Deforestación (25% vinculada a ganadería)	Pactos Cero Deforestación (2021): Éxito limitado (solo 5% de adherencia)
			Emisiones altas de N, O por suelos arcillosos	Fracking vs. ganadería: Conflictos en Puerto Gaitán
Andina (Antioquia, Boyacá, Cauca)	5.3 millones(- Fedegán, 2023)	7.5 Mt(IDEAM, 2022)	Contaminación hídrica (60% de microcuencas afectadas)	Proyectos silvopastoriles (2020): 8,000 ha implementadas
			Alta densidad ganadera (1.2 cabezas/ha)	Resistencias: Protests contra minería en Cauca
Amazonía (Caquetá, Guaviare)	4.1 millones(- SINCHI, 2023)	18.3 Mt(IDEAM, 2022)	Principal foco de deforestación(70% por ganadería)	Operación Artemisa (2020-2024): 2,000 ha incautadas
			Pérdida de biodiversidad (jaguares, primates)	Falta de alternativas: Solo 10% tiene asistencia técnica
Pacífico (Chocó, Nariño)	1.7 millones(- Fedegán, 2023)	3.2 Mt(IDEAM, 2022)	Humedales degradados (40% en Buena-ventura)	- Titulación colectiva: 200,000 ha protegidas (2022)
			Conflictos con comunidades afro	- Cultivos ilícitos: Competencia por tierra
Fuentes: Elaboración propia con datos del IDEAM. (2022). Fedegán. (2018 - 2024)				

**Fuentes:** Elaboración propia con datos del IDEAM. (2022). Fedegán. (2018 - 2024)

Este cuadro compara las 5 regiones ganaderas más importantes entre 2018 y 2024, se evidencia que solo el 15% de los ganaderos aplican sistemas silvopastoriles (MinAgricultura, 2023), existen patrones comunes como acaparamiento de tierras, bajas prácticas de ganadería sostenible, vínculos del sector con conflictos armados e impactos crecientes en el Caribe por desertificación y en la Amazonía la deforestación masiva.

#### 4. Agricultura

Una vez más, Colombia se evidencia una contradicción en términos de las políticas públicas en agricultura que priorizan la productividad sobre la sostenibilidad. Entre los años 2018-2024 se registró un alarmante aumento anual promedio del 1.2% en el uso de fertilizantes nitrogenados (Fedebio-combustibles, 2023), lo cual se tradujo en emisiones crecientes de N, O. Aunque Colombia incluyó al sector agrícola en sus NDC<sup>68</sup>, la falta de instrumentos vinculantes (ej., impuestos a fertilizantes, subsidios para la agroecología) perpetúa un modelo incompatible con la meta del 51% de reducción de emisiones al 2030 (MinAmbiente, 2022). Urge reorientar subsidios y fortalecer el extensionismo rural con criterios para revertir la crisis climática y apoyar modelos agroecológicos (IPCC, 2022).

El uso de fertilizantes nitrogenados contribuyó significativamente a las emisiones de GEI que generan óxido nitroso (N, O), un gas 265 veces más potente que el CO<sub>2</sub> (IPCC, 2021). Entre 2018 y 2024, el aumento en el uso de fertilizantes de síntesis química agravó el impacto climático del sector, pese a los compromisos de reducción de emisiones del país. Este cuadro compara los principales indicadores de este periodo.

**Tabla 4:** Evolución en el uso de fertilizantes nitrogenados y emisiones de N, O en Colombia (2018-2024)

Año	% Emisiones agrícolas por N, O	Variación en uso de fertilizantes nitrogenados	Políticas relevantes
2018	12% (base de referencia)	+0% (referencia)	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (mención genérica a “agricultura sostenible”)
2019	12.5%	+1.5%	Sin regulaciones específicas
2020	13%	+2.3% (vs. 2018)	Decreto 690: incentivos débiles para buenas prácticas
2021	13.4%	+4% (vs. 2018)	Ley 2169 (Acción Climática), pero sin metas concretas para agricultura
2022	14%	+8% (vs. 2018)	Actualización NDC: incluye agricultura, sin financiamiento claro
2023	14.5%*	+9%* (vs. 2018)	“Programa Nacional de Fertilizantes” (enfoque en productividad, no en emisiones)
2024	~15%*	+10%* (vs. 2018)	Reforma Agraria propuesta (sin implementación efectiva)

**Fuentes:** Elaboración propia con datos de Fedegán. (2024). *Censo ganadero y sostenibilidad...* MinAgricultura y Desarrollo Rural. (2023). Indepaz. (2023).

.....

68 Las NDC (*Nationally Determined Contributions*, o Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional) son compromisos climáticos que cada país firmante del Acuerdo de París (2015) presenta para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptarse al cambio climático. Se actualizan cada 5 años con metas más ambiciosas (“progresividad”).

## 5. Políticas públicas Climáticas en Colombia: Avances y Desafíos en la Implementación de las NDC

Colombia asumió compromisos ambiciosos en materia climática a través de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), actualizadas en 2020. Estas políticas buscan alinear al país con los objetivos del Acuerdo de París, destacándose la meta de reducir el 51% de sus emisiones de GEI para 2030. Sin embargo, la efectividad de estas medidas depende de su implementación concreta en sectores clave como el energético y el uso del suelo, donde persisten importantes desafíos.

Las NDC actualizadas de Colombia (2020) establecieron dos ejes principales de acción climática:

- **Reducción de emisiones:**

- Meta del 51% para 2030 (vs. línea base 2010).
- Enfoque en frenar la deforestación, responsable del ~36% de las emisiones nacionales (MinAmbiente, 2022).

- **Transición energética:**

- Objetivo de alcanzar el 50% de participación de energías renovables no convencionales (solar, eólica) en la matriz eléctrica para 2030 (UPME, 2023)

Pese a estos avances normativos, la implementación enfrenta obstáculos como la lentitud en la reconversión energética, la persistencia de subsidios a combustibles fósiles y la débil gobernanza en regiones con alta deforestación (OECD, 2023).

Estos datos nos muestran una gran paradoja, al evidenciar que, aunque el país es carbono - neutral por poseer amplias hectáreas en bosques y selvas nativas, capturando más GEI, de los que se emiten; lo preocupante, es el incremento acelerado de pérdidas de estos ecosistemas claves para mitigar la crisis climática; solo en la Amazonía se perdieron alrededor de 1.1 millones de hectáreas entre 2018 y 2022, según Global Forest Watch<sup>69</sup>.

A ello se suma, que, durante este periodo, la extracción de carbón fue el gran protagonista al exportar el 90% a Europa, pese a que Alemania y España, redujeron sus importaciones en el periodo (2020-2022) por cierre de plantas de carbón (ej. Alemania cerró 28 plantas en 2021) y que, en 2022, Francia prohibió el carbón para generación eléctrica. Todo ello derivó en un alto impacto climático por emisiones asociadas al carbón colombiano exportado a UE, generando ~120 Mt CO<sub>2</sub> anuales al quemarse. Eso equivale al 30% de las emisiones totales de Colombia.

Bajo estas premisas, las NDC colombianas representan un marco progresista en teoría, pero su ejecución sigue siendo inconsistente. La falta de financiamiento sostenible, la resistencia de sectores económicos tradicionales y la fragmentación institucional amenazan el cumplimiento de las metas. Para evitar que estos compromisos se queden en papel, Colombia debe priorizar la articulación interinstitucional que vincule políticas agrarias y climáticas; también debe invertir en infraestructura para la transición agroecológica y energética, así como sistemas de monitoreo de bosques que permitan acción rápidas y preventiva; se debe diseñar contabilidad verde que incluya reformas fiscales para incentivar prácticas sostenibles a través de pago por servicios ambientales e ir eliminando de manera progresiva el extractivismo agrícola y minero energético en el país.

.....  
69 Monitoreo de bosques diseñado para la acción. <https://www.globalforestwatch.org/>  
.....

Como se evidenció no es mucho lo que se ha avanzado en superar la crisis climática en Colombia, ya que se persiste en el modelo económico extractivista adoptado desde los años 90s (con licencias hoy activas, en zonas sensibles como páramos, reservas y parques naturales), generando impactos negativos sociales, ambientales y económicos, afectando especialmente, a las poblaciones más vulnerables. Un modelo que ha debilitado al Estado, incrementado la corrupción (grupos armados y políticos locales compiten por controlar las rentas de estos recursos), generando inseguridad, violencia y migración interna. Estas condiciones que se suman a la alta vulnerabilidad del país por su ubicación geográfica y diversidad climática, se traducen en efectos adversos como la pérdida de biodiversidad por la degradación de ecosistemas (páramos, bosques, selvas y arrecifes de coral), fenómenos climáticos extremos más frecuentes (inundaciones, deslizamientos y huracanes), afectaciones a la seguridad y soberanía alimentaria por cambios en los patrones de lluvia y sequías (impactando cultivos como café, arroz y maíz, entre otros), y el desplazamiento de comunidades costeras y rurales debido al aumento del nivel del mar y la degradación de tierras, lo que ha incrementado la migración interna.

Entre 2022 y 2025, el gobierno ha promovido una transición energética basada en el aumento de energías renovables no convencionales, que pasarán del 1% al 35% en la matriz energética, con 19 proyectos que beneficiarán a 6,8 millones de personas. Sin embargo, esta transición enfrenta críticas por no ser del todo limpia, justa, ni inclusiva, al depender de exportaciones de materias primas e importación de tecnologías, modelo que ya ha demostrado ser insostenible por los nocivos impactos socioambientales y conflictos territoriales que genera; en tal sentido, exacerbaría la deforestación en zonas sensibles como la Amazonía, Orinoquía y Pacífico, entre otras. Dentro de la transformación de la matriz energética, se destaca la reducción significativa del carbón que pasó del 12% en 2020 al 8% en 2025, mientras que la energía hidroeléctrica sigue siendo dominante con un 70%.

En conclusión, sin una transición energética justa y acelerada, Colombia seguirá atrapada en la paradoja de promover sostenibilidad mientras su economía depende de industrias contaminantes; Urgen acciones radicalmente equitativas que prioricen a quienes históricamente han sido excluidos: pequeños productores, mujeres rurales y comunidades étnicas.

## Referencias bibliográficas

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Reporte anual de deforestación y emisiones. <https://www.minambiente.gov.co>
- OECD. (2023). Colombia's Climate Policy Implementation Gap. <https://www.oecd.org>
- PNUD. (2023). Informe sobre desarrollo humano y economía extractiva en Colombia. <https://www.undp.org/>
- UPME. (2023). \*Plan de Expansión de Energías Renovables 2023-2037\*. <https://www1.upme.gov.co>
- OCDE. (2023). Subsidios energéticos en Colombia. <https://www.oecd.org>
- Indepaz. (2023). Ganadería, conflicto y deforestación. <https://indepaz.org.co>
- MinAgricultura. (2024). Presupuesto sector agropecuario. <https://www.minagricultura.gov.co>
- Fedegán. (2018 - 2024). Censo ganadero y sostenibilidad: Brechas y oportunidades. Federación Colombiana de Ganaderos. <https://www.fedegan.org.co>

- IDEAM. (2022). \*Inventario nacional de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) 2018-2021\*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. <http://www.ideam.gov.co>
- Indepaz. (2023). Conflicto armado y acaparamiento de tierras en regiones ganaderas. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. <https://indepaz.org.co>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). Reporte de adopción de sistemas silvopastoriles en Colombia. <https://www.minagricultura.gov.co>
- Fedebiocombustibles. (2023). Informe anual de insumos agrícolas. <https://fedebiocombustibles.com>
- IPCC. (2021). AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- Ministerio de Agricultura. (2019-2024). Reportes anuales de emisiones agropecuarias. <https://www.minagricultura.gov.co>
- Ministerio de Ambiente. (2022). Actualización de las NDC de Colombia 2020-2030. <https://www.micambiente.gov.co>
- Indepaz (2023). Informe: Deforestación y conflicto armado. <https://indepaz.org.co>
- Programa Visión Amazonía (2023). Reporte de reforestación comunitaria. <https://visionamazonia.micambiente.gov.co/news/colombia-afina-el-monitoreo-de-sus-bosques-para-detener-la-deforestacion/>
- IDEAM (2024). Monitoreo de coberturas vegetales. <https://www.ideam.gov.co/ecosistemas>
- Ministerio de Ambiente (2024). \*Balance de restauración ecológica 2022-2023\* <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/>
- Indepaz (2023). Informe: Deforestación y conflicto armado. <https://indepaz.org.co>
- Observatorio de Multinacionales en América Latina [OMAL]. (2024). Informe anual de conflictos minero-energéticos en Colombia. <https://omal.info>
- ANH, MinEnergía, Climate Transparency Report 2022
- Fedegán. (2023). Informe anual del sector ganadero en Colombia. Federación Colombiana de Ganaderos. <https://www.fedegan.org.co>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). Reporte de adopción de sistemas silvopastoriles en Colombia. <https://www.minagricultura.gov.co>
- Indepaz. (2023). Conflicto armado y acaparamiento de tierras en regiones ganaderas. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. <https://indepaz.org.co>
- Monitoreo de bosques diseñado para la acción. <https://www.globalforestwatch.org/>

# ECONOMÍAS JUSTAS Y ACCIONES FRENTE AL PODER CORPORATIVO

**C**on la aprobación en 2011 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos por parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se abrió la posibilidad de contar con un marco de referencia para establecer responsabilidades de las empresas, debido a su conducta contraria a los derechos humanos. Sin embargo, han pasado 14 años sin una materialización efectiva de dicha posibilidad. Por el contrario, los mecanismos de carácter voluntario han tomado el lugar de instrumentos robustos que garanticen los derechos de personas y comunidades.

A pesar de la tendencia en aumento de la concentración de poder por parte de empresas y actores económicos en general, siguen existiendo grandes vacíos de prevención de violaciones a los derechos humanos y de acceso a la justicia y reparación de estas, con ocasión de operaciones empresariales. No obstante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2020) ha reiterado de manera sistemática que existe una responsabilidad derivada a los Estados, teniendo la obligación éstos de asegurar y contar con la debida regulación de las “actividades de particulares, grupos o empresas” con objeto de impedir violaciones a los derechos humanos.

En el contexto que Colombia ha priorizado el extractivismo como principal fuente de recursos, relegando los derechos humanos a un segundo plano, vale recordar que la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia resaltó en 2019 que *“La extracción de recursos naturales de la industria infinge de manera rutinaria violaciones graves de los derechos humanos de las minorías raciales y étnicas, los pueblos indígenas y otros grupos marginados”*. Al respecto la REDESCA de la CIDH ha enfatizado que los proyectos extractivos *“por su naturaleza, suelen representar serios riesgos a los derechos humanos y exigen una regulación y supervisión específicas del Estado”* (REDESCA. 2019 Párr 100).

Para el caso de Colombia, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH) identifica cinco barreras para que el Estado pueda abordar los impactos en los derechos humanos en contextos de operaciones empresariales: (i) la débil implementación de políticas públicas; (ii) la continuidad del conflicto armado; (iii) la poca rendición de cuentas empresarial agravada por asimetrías en el acceso a la información; (iv) las pocas garantías del derecho a la participación; y (v) la priorización en la toma de decisiones públicas y privadas, de los beneficios económicos sobre los derechos humanos (CPDDHH. 2024).

Finalmente, Colombia recibió la visita oficial del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de Naciones Unidas en 2024. En dicha ocasión, la Mesa por los Derechos Humanos frente al poder empresarial (2024), señaló cuatro temas estratégicos para la garantía de derechos y la responsabilidad de las empresas: (a) La necesidad de marcos normativos nacionales vinculantes; (b) la toma de medidas frente a ataques a personas defensoras en el contexto de operaciones empresariales; (c) la necesidad de impulsar una transición energética justa; y (d) Securitización de las operaciones empresariales y los territorios, mediante modelos militaristas. Como conclusión de esta visita, el Grupo de Trabajo llamó la

atención a cerca de "la situación crítica de las defensoras de derechos humanos y del ambiente", los problemas generados por el modelo económico y la escasa transparencia de las empresas y su falta de responsabilidad por la violación de derechos humanos (CIEDH. 2025A).

## 1. Acciones y parámetros para generar exigencias hacia las empresas

Se ha cumplido más de una década desde que se logró un consenso relativo sobre un instrumento internacional de derechos humanos que pusiera en el centro de la discusión global, la responsabilidad de las empresas en relación con violaciones a los derechos humanos en el marco de sus operaciones: *Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PR)*. Sin embargo, este paso importante sobre la justiciabilidad de los derechos tuvo un inicio agridulce: se trató de un instrumento de *soft law*.

Entonces, la determinación sobre los impactos de la extracción de bienes comunes quedó en manos de las empresas, quienes como juez y parte determinan, no sólo si existe una violación a los derechos humanos, sino que además determinan si efectivamente se tomaron medidas para prevenirlas. Este esquema basado en la voluntariedad ha dejado reducida la garantía de derechos, a un asunto de gestión corporativa, silenciando las voces de las víctimas y anulando la capacidad de agencia de organizaciones sociales y comunidades.

Los resultados del esquema de gobernanza en empresas y derechos humanos, inherente a los Principios Rectores, también han sido decepcionantes. Al respecto, con ocasión de los 10 años de los PR, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (2021) señaló que el balance general se resume en la persistencia de abusos relacionados con las operaciones empresariales (p. 28).

Al respecto el caso colombiano es un claro ejemplo de la persistencia de la impunidad que favorece a actores económicos. No ha sido suficiente que la justicia dé la razón a las comunidades y personas defensoras de derechos humanos, las decisiones judiciales no se implementan y, el Estado continúa favoreciendo a las empresas, con la falsa promesa de la llegada de un desarrollo que se difumina entre la noche y la niebla de la injusticia.

Previendo este desenlace, diferentes organizaciones de la sociedad civil iniciaron una campaña global (Amigos de la Tierra, América Latina y el Caribe. 2023), encaminada a promover un instrumento de carácter vinculante que lograra derribar dos barreras de injusticia: El principio de extraterritorialidad y la falta de obligatoriedad de los marcos reguladores para las empresas en materia de derechos humanos. Lamentablemente, el Tratado Vinculante sigue siendo una promesa incumplida de justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por empresas, siendo su ratificación una necesidad insoslayable.

Por esta razón, diferentes organizaciones a nivel global y coaliciones como la Mesa por los Derechos humanos frente al poder empresarial de Colombia vienen insistiendo que la lucha por la justicia frente a los abusos de las empresas debe desarrollarse en dos escenarios concomitantes: La exigencia de un tratado vinculante para las empresas y la promoción de marcos regulatorios nacionales que antepongan los derechos humanos sobre los intereses corporativos. Así, regular la conducta empresarial desde un enfoque de derechos humanos<sup>70</sup>, implica considerar los siguientes aspectos:

.....

70 Otras reflexiones sobre el tema se pueden consultar en: <https://www.business-humanrights.org/es/de-nosotros/informes/reflexiones-sobre-obstaculos-regulatorios-en-derechos-humanos-y-empresas-desde-el-contexto-colombiano>

- a. La centralidad de los derechos humanos sobre cualquier otro instrumento de gestión
- b. Una lectura de los impactos a los derechos humanos desde un enfoque de riesgos, dando preponderancia a principios del derecho internacional como el de precaución y precautorio. Esto para subordinar mecanismo como la diligencia debida a un estricto control estatal, haciéndola obligatoria y aumentada.
- c. Medidas efectivas de sanción que incluya un régimen penal para las personas jurídicas e instrumentos como las moratorias, las sanciones pecuniarias y administrativas.
- d. La promoción de regulaciones que den garantías a las personas defensoras de derechos humanos frente al uso abusivo del derecho por parte de las empresas (leyes antiSLAPP<sup>71</sup>)
- e. La proscripción de cualquier tipo de acuerdo o mecanismo que promueva la colusión entre fuerza pública, agentes estatales y empresas. Lo anterior, con el objetivo de impedir la militarización de los territorios y la securitización de la conflictividad socioambiental.
- f. El fortalecimiento de diferentes mecanismos de participación y de la democracia, garantizando la toma de decisiones de las comunidades sobre sus territorios, así como el reconocimiento y protección de la libertad de asociación (Protección de las organizaciones sindicales), desde un enfoque de negociación justa.
- g. La promoción de un modelo económico encaminado a una efectiva prosperidad compartida, en donde la lectura del bienestar general no se reduzca a la promoción de inversiones alejadas de las necesidades territoriales.

## 2. Abusos del poder empresarial

En Colombia, grandes corporaciones —en especial de los sectores de ultra procesados, minero-energético y agroindustrial— han desarrollado estrategias sofisticadas para influir, controlar y reconfigurar decisiones y políticas públicas a su favor, en detrimento de los intereses de la sociedad (Garay y Salcedo-Albarán, 2021). En otras palabras, han capturado al Estado, para que el mismo responda a intereses privados, en contravía a los principios democráticos, afectando los derechos humanos, el derecho a un ambiente sano y profundizando las desigualdades sociales.

Estas estrategias de captura corporativa, que han reconfigurado las instituciones, se manifiestan en diferentes formas de interferencia que buscan impedir o socavar políticas públicas que buscan regular su accionar y garantizar la protección de los derechos humanos y ambientales.

Entre esas prácticas se encuentran: el lobby, la desacreditación de la ciencia mediante el financiamiento de estudios con conflicto de interés, cooptación de medios de comunicación, la financiación de campañas políticas, y el fenómeno de “puertas giratorias” entre sector público y privado.

Asimismo, es importante mencionar cómo estas grandes corporaciones invierten grandes sumas de dinero en estrategias de lavado de imagen y en la promoción de falsas soluciones, con el objetivo de evitar regulaciones o promover normativas que favorezcan sus intereses económicos por encima del interés común.

.....

71 Para saber más consultar la “Guía de Recursos de Responsabilidad Legal Corporativa: Legislación Anti-SLAPP”: <https://www.business-humanrights.org/es/temas-centrales/responsabilidad-legal-empresarial/guia-de-recursos-de-responsabilidad-legal-corporativa-legislacion-anti-slapp>

Así, el gran desafío será articular las organizaciones de derechos humanos y ambientales, el movimiento social, nacional y mundial, que permita reconfigurar las instituciones para que el Estado cumpla su función de regular y sancionar el actuar corporativo cuando su accionar termina afectando y violando los derechos humanos.

### 3. Casos relevantes

Luego de 34 años de la declaración de Colombia como un Estado Social de Derecho, se ha consolidado un modelo contradictorio que reivindica los derechos humanos sin límites, pero que promueve su desarrollo económico sobre un modelo extractivo que ha incrementado la conflictividad socioambiental, desconociendo importantes derechos como el de participación y negando de manera reiterada el acceso a la justicia y a la reparación de las víctimas del llamado desarrollo económico.

El contexto anterior exacerba las condiciones de violación a los derechos humanos debido a instrumentos como la declaración de la minería como de utilidad pública, el recurso del test de proporcionalidad en la consulta previa como mecanismo de imposición de proyectos empresariales, la primacía del principio de seguridad jurídica sobre los derechos de la población en general, el debilitamiento del carácter vinculante de las consultas populares, los títulos a perpetuidad heredados de la corona española, el carácter voluntario de las regulaciones en materia de derechos humanos dirigidas a las empresas, entre otras. Por lo tanto, Colombia sigue caracterizándose por altos niveles de impunidad corporativa y abusos por parte de empresas.

Al respecto, el Centro de información sobre Empresas y Derechos Humanos monitorea desde 2015, la situación que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en contextos de actividades empresariales. Así, América Latina sigue siendo una de las regiones más peligrosas para las personas DDH con 258 ataques de los cuales 22 ocurrieron en Colombia, relacionados con el sector de la minería, la agroindustria, el petróleo, gas y carbón. Los tipos de ataques contra personas DDH en contextos de actividades empresariales, están relacionados con asesinatos, violencia física, intimidaciones, amenazas y acoso judicial (CIEDH. 2024). Este último tipo de ataques es cada vez más recurrente. Ejemplo de ello es la situación que enfrenta varias personas campesinas del municipio de Jericó (Antioquia), quienes se han opuesto al desarrollo de una mina de cobre por parte de AngloGold Ashanti, en su territorio. El suroeste antioqueño se caracteriza por su vocación agrícola. Las personas campesinas que defienden el territorio primero fueron querelladas por la empresa y finalmente denunciadas penalmente (CIEDH. 2025).

Colombia ha perpetrado un modelo de militarización de los territorios. Así se ha mantenido un mecanismo de asociación entre empresas, fuerza pública y Fiscalía General de la Nación, denominados como “convenios de colaboración”. En este escenario, se ha militarizado la conflictividad social en los territorios en torno a proyectos petroleros y mineros, generando riesgos de violencia sexual (El Espectador. 2021), la criminalización de personas defensoras de derechos humanos e incluso la relación entre operaciones empresariales y asesinatos en el marco del conflicto armado colombiano (CIEDH. 2023B) (Rutas del Conflicto. 2023).

En materia de transición energética, se evidencia la continuidad del modelo extractivo como motor de aquella. Así, en la Alta Guajira se viene adelantando una apuesta por impulsar las energías eólicas, desconociendo el derecho a la participación y la toma de decisiones sobre su territorio del pueblo Wayuu. Esto ha generado fragmentación social e incluso ha incentivado conflictos entre clanes. Además, esta conflictividad exacerbada se ha convertido en sí misma, en el principal obstáculo para el desarrollo de proyectos eólicos en la región (Barney. 2023). Adicionalmente, bajo el

argumento de la necesidad inaplazable de una transición energética (reducida a un mero cambio de matriz energética), se viene impulsando la posibilidad de desarrollar proyectos eólicos costa afuera, sobre ecosistemas estratégicos como los pastos marinos, por su papel como sumideros de carbono (Barney. 2024). En definitiva, se viene avanzando en proyectos de transición que perpetúan la injusticia, dividen a las comunidades, desconocen sus derechos a la participación y la consulta previa libre e informada.

Similar tendencia se evidencia en la extracción de minerales para la transición. En primer lugar, la mina de cobre “El Roble”, en el departamento de Chocó y que opera en proximidades del río Atrato, al desarrollarse bajo la lógica del extractivismo, ha generado cinco tipos de impactos a los derechos humanos: i) medioambientales; ii) conflictividad en las comunidades locales; iii) ataques a personas defensoras de los derechos humanos y SLAPP; iv) Falta de gobernanza y transparencia; v) incremento de tensiones asociadas al conflicto armado (CIEDH. 2023A). Incluso, la Contraloría General de la Nación, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 que declaró al río Atrato como sujeto de derechos, ha declarado que se presenta un incumplimiento de la sentencia asociado a la actividad minera de El Roble (Contraloría General de la Nación. 2019).

Por último, en los departamentos de La Guajira y Cesar, confluyen diferentes violaciones de derechos humanos relacionadas a la extracción de carbón (CIEDH. 2024). Los responsables primero actuaron bajo el nombre de Exxon Mobil y su filial Carbocol, luego Anglo American, BHP Billiton y en la actualidad como Glencore. Una recopilación realizada por el CAJAR muestra a través de 12 decisiones judiciales, el grado de impunidad asociado a la extracción de carbón. Comunidades Wayuu y afrodescendientes han visto violados sus derechos al territorio, a un ambiente sano, a la alimentación, a la salud, a la consulta previa, libre e informada y a la pervivencia cultural (CAJAR. 2022). Un contexto similar afecta al pueblo Yukpa, en los municipios de Becerril, Codazzi y La Jagua de Ibirico, así como en el territorio ancestral de la serranía del Perijá. En este caso, Glencore y Drummond han fragmentado el territorio de los yukpas, un pueblo indígena seminómada, lo cual ha generado desplazamiento de comunidades, afectando derechos como la educación, la salud y la vivienda. También se evidencian facturas del tejido social y desconocimiento del derecho al territorio (Álvarez Vacca. 2020).

En conclusión, la persistencia de la impunidad corporativa en Colombia muestra que los marcos de soft law, como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, han sido insuficientes frente a un modelo económico que prioriza el extractivismo y los intereses empresariales sobre la vida y los derechos de las comunidades. Los casos documentados de violaciones en contextos mineros, agroindustriales y energéticos reflejan la captura del Estado y la militarización de los territorios como prácticas que perpetúan las desigualdades y limitan la participación democrática. Este panorama evidencia la urgencia de avanzar hacia un tratado internacional vinculante y la creación de marcos regulatorios nacionales robustos que pongan en el centro los derechos humanos, la protección de las personas defensoras y la construcción de economías justas que garanticen la sostenibilidad de los territorios y la dignidad de las comunidades.

## Referencias bibliográficas

Álvarez Vacca, E (2020) Glencore y Drummond, como sepulcros blanqueados, pretenden extinguir al pueblo indígena Yukpa. En: V.V.A.A (2020) Asimetrías, estrategias, y posibilidades del litigio estratégico en materia de derechos humanos en el contexto de las actividades

empresariales. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/latest-news/colombia-informe-presenta-algunas-reflexiones-sobre-el-litigio-estratégico-en-derecho-humanos-frente-a-empresas/>

Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe (2023) Impulso a un tratado vinculante ambicioso y eficaz: Historia, actualidad y desafíos del instrumento internacional para enfrentar la impunidad corporativa. Recuerdo de: [https://atalc.org/wp-content/uploads/2024/02/HistoriaTratadoVinculante\\_FINAL.pdf](https://atalc.org/wp-content/uploads/2024/02/HistoriaTratadoVinculante_FINAL.pdf)

Barney, J (2023) Por el mar y la tierra guajiros vuela el viento Wayuu. En alerta la Püloui y Waneetu'unai, por el asedio de las multinacionales eólicas en territorio Wayuu. INDEPAZ. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/ong-publica-libro-sobre-las-preocupaciones-ambientales-y-en-derechos-humanos-de-los-parques-eólicos-en-la-guajira/>

Barney, J (2024) Las Praderas de Pulowi “Contradicciones ambientales entre proyectos eólicos offshore e industria del hidrógeno verde, y el cuidado de los pastos marinos del Cabo de la Vela en La Guajira”. INDEPAZ. Disponible en: <https://indepaz.org.co/laspraderasde-pulowi/>

CIEDH (2023) Cerrejón Coal in Colombia: Access to justice and reparation become a chimera. Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/en/blog/cerrejón-coal-in-colombia-access-to-justice-and-reparation-become-a-chimera/>

CIEDH (2023A) Bajo tierra Derechos Humanos Y Cadenas De Valor De Las Energías Renovables En Los Andes: [https://media.business-humanrights.org/media/documents/2023\\_TM\\_in\\_Andes\\_ES.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/2023_TM_in_Andes_ES.pdf)

CIEDH (2023B) América Latina: Coalición de OCS presenta tres informes sobre impactos de operaciones empresariales canadienses en la región. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/américa-latina-coalición-de-ocs-presenta-tres-informes-sobre-impactos-de-operaciones-empresariales-canadienses-en-la-región/>

CIEDH (2024) El poder popular bajo presión: Personas defensoras de los derechos humanos y empresas en 2023. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/de-nosotros/informes/hrds-2023/people-power-under-pressure-human-rights-defenders-business-in-2023/>

CIEDH (2024A) Colombia: OSC acompañan a querellados de Jericó por parte de AngloGold Ashanti, en un contexto de sanciones contra la empresa, con comentarios de la empresa. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/colombia-osc-acompañan-a-querellados-de-jericó-por-parte-de-anglogold-ashanti-en-un-contexto-de-sanciones-contra-la-empresa-con-comentarios-de-la-empresa/>

CIEDH (2025) Colombia: OSC, comunidades y autoridades locales denuncian criminalización de la protesta por oposición campesina a mina de cobre en Jericó. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/colombia-osc-comunidades-y-autoridades-locales-denuncian-criminalización-de-la-protesta-por-oposición-campesina-a-mina-de-cobre-en-jericó/>

CIEDH (2025A) Colombia: Grupo de Trabajo sobre empresas y DDHH presenta informe tras visita al país en 2024. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/colombia-grupo-de-trabajo-sobre-empresas-y-ddhh-presenta-informe-tras-visita-al-país-en-2024/>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 14. UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 51.

Contraloría General de la Nación (2019) Cumplimiento De Las Sentencias T-622 De 2016 Y T-445 De 2016 En Relación Con Los Aspectos Ambientales De La Actividad Minera En El Río Atrato.

El Espectador (2021) El crudo informe de HRW sobre crímenes de líderes sociales. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/colombia-informe-de-ong-señala-críticas-a-las-políticas-estatales-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-en-medio-de-economías-ilegales-y-la-indefensión-y-ataques-a-líderes-social>

Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2021). Preámbulo. La frontera entre el proceso democrático y la captura y cooptación institucional. En Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Comp.), Captura y cooptación corporativa del Estado: una reflexión inaplazable (pp. 33–41). Bogotá D.C., Colombia: Communitas Colombia.

Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (2021) Décimo aniversario de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: balance del primer decenio. A/HRC/47/39. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/Stocktaking-reader-fraiendly-SP.pdf>

Mesa por los Derechos Humanos frente al poder empresarial (2024) Pronunciamiento de la Mesa por los Derechos Humanos frente al poder empresarial sobre la declaración del Grupo de Trabajo sobre derechos humanos y empresas de Naciones Unidas en el marco de su visita oficial a Colombia. Disponible en: [https://www.mesadhe.com/\\_files/ugd/13e472\\_8f0f32d89c714657a-1613679790fc71c.pdf](https://www.mesadhe.com/_files/ugd/13e472_8f0f32d89c714657a-1613679790fc71c.pdf)

REDESCA. (2019). Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Relatoria Especial de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Recuperado en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

Rutas del Conflicto (2023) Colombia: Expedientes judiciales revelarían relación entre ejecuciones extrajudiciales y operaciones petroleras en Casanare. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/colombia-expedientes-judiciales-revelarían-relación-entre-ejecuciones-extrajudiciales-y-operaciones-petroleras-en-casanare/>

Sandoval, M. Y. (2021). La captura corporativa de la regulación ambiental en Colombia. En Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Comp.), Captura y cooptación corporativa del Estado: una reflexión inaplazable (pp. 83–110). Bogotá D.C., Colombia: Communitas Colombia.

Vargas, M. (2021). Captura corporativa, desvío de poder y lucha por las normas vinculantes. En Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Comp.), Captura y cooptación corporativa del Estado: una reflexión inaplazable (pp. 43–81). Bogotá D.C., Colombia: Communitas Colombia.



# **EL PACTO Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES**



# DERECHOS AL TRABAJO Y EN EL TRABAJO

**E**l estado de los derechos laborales en Colombia puede analizarse de manera integral a través de las 10 dimensiones del trabajo decente formuladas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>72</sup>. Estas dimensiones articulan aspectos fundamentales como el acceso a un empleo productivo, la protección social, el respeto de los derechos laborales y el fortalecimiento del diálogo social. A continuación, se presenta una aproximación diagnóstica a cada una de estas dimensiones, con el fin de identificar avances, brechas y desafíos en el contexto colombiano.

## 1. Acceso al empleo

La generación de empleo en Colombia, aunque ha mostrado una recuperación reciente, evidencia una tendencia al estancamiento. A febrero de 2025, Colombia registró un total de 40.471.285 personas en edad de trabajar, de este grupo, 26.173.300 conformaban la población económicamente activa, lo que significa que estaban trabajando o buscando empleo, y dentro de esta última, 2.703.823 personas se encontraban en situación de desempleo (DANE, 2025). En el mismo periodo, la tasa de ocupación mostró una leve mejoría, al pasar del 56,4% en febrero de 2024 al 58% en 2025, mientras que la tasa de desempleo disminuyó del 11,7% al 10,3%. Este comportamiento sugiere que aún hay una porción significativa de la población en edad de trabajar que no está participando activamente en el mercado laboral y no logra una plaza de trabajo. Esto es una mejoría en relación al 2019 y el periodo de pandemia 2020 y 2021 donde alcanzó un pico del 15,6%.

La aparente recuperación del empleo en Colombia —expresada en una baja de la tasa de desempleo al 10,3% en febrero de 2025— no puede leerse como un logro estructural del Estado ni como un signo de estabilidad en el derecho al trabajo. Por el contrario, esta mejoría leve y relativa se produce en un contexto de informalidad persistente, subempleo estructural y exclusión de amplios sectores de la población del mercado laboral. Que cerca de 14 millones de personas en edad de trabajar no estén ocupadas ni en búsqueda de empleo muestra el agotamiento del modelo económico colombiano para garantizar un derecho fundamental consagrado en el artículo 25 de la Constitución: el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

## 2. Ingresos adecuados y medios de vida

Para el trimestre móvil noviembre 2024 - enero 2025, se estima que más de 4,8 millones de personas ocupadas en Colombia perciben ingresos equivalentes al salario mínimo legal mensual vigente (SML-

.....  
72 Las 10 dimensiones del trabajo decente, según la OIT, incluyen: (1) oportunidades de empleo, (2) ingresos adecuados y trabajo productivo, (3) tiempo de trabajo decente, (4) conciliación entre trabajo, vida personal y familiar, (5) trabajo que asegura el lugar de trabajo, (6) igualdad de trato y oportunidades, (7) condiciones de trabajo seguras, (8) protección social, (9) diálogo social y representación, y (10) estabilidad y seguridad en el empleo.

MV) o menos, lo que representa aproximadamente el 38,2% del total de ocupados a nivel nacional. Esta cifra evidencia la fuerte dependencia de una parte considerable de la población trabajadora del salario mínimo como única fuente de ingresos, lo cual refleja las limitaciones estructurales del mercado laboral colombiano para ofrecer empleos con mejores condiciones salariales.

Este dato revela una profunda precarización estructural del trabajo en Colombia que pone de manifiesto un modelo laboral que normaliza la pobreza dentro del empleo formal e informal. En un país donde el costo de vida sigue en aumento, el salario mínimo deja de ser una garantía de bienestar para convertirse en el techo de aspiraciones de millones de trabajadores y trabajadoras.

### **3. Duración del trabajo y equilibrio entre vida laboral y personal (este ítem condensa la dimensión 1 y 4 del Trabajo Decente)**

En Colombia, el equilibrio entre la vida laboral y personal enfrenta desafíos significativos. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el país se encuentra entre los que tienen las jornadas laborales más extensas, con un promedio de 46,6 horas semanales, ubicándose en el puesto 13 a nivel mundial y siendo el único de la región en el top 15. Este panorama ha llevado al gobierno a implementar la Ley 2101 de 2021, que establece una reducción gradual de la jornada laboral, pasando de 48 horas semanales en 2021 a 42 horas en 2026, sin embargo, Colombia presenta uno de los peores balances entre vida y trabajo, con los trabajadores dedicando en promedio solo 12 horas al día al ocio y cuidado personal, en comparación con las 15 horas promedio en otros países.

El exceso de horas de trabajo en Colombia representa una afectación directa al derecho a condiciones laborales justas y equitativas, reconocido tanto en los convenios fundamentales de la OIT como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que obliga a los Estados a garantizar el tiempo de descanso, el ocio y un equilibrio adecuado entre la vida personal y laboral. La jornada promedio de 46,6 horas semanales en Colombia —una de las más altas del mundo según la OCDE— no solo excede los estándares recomendados, sino que contradice el principio del trabajo decente que exige una duración razonable del tiempo de labor como garantía de salud física, estabilidad mental y vida familiar digna.

### **4. Estabilidad y seguridad en el empleo**

La estabilidad en el empleo en Colombia no tiene una garantía normativa que contemple una relación directa con la estabilidad contractual, es decir no existe un periodo mínimo para ningún tipo de contrato, lo que se convierte en un obstáculo para la garantía de la duración del empleo.

Se resalta el caso de la contratación por prestación de servicios en Colombia, esta ha generado una serie de problemáticas que afectan la estabilidad laboral y la garantía de los derechos de los trabajadores. Según el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop I y II) en 2024 se firmaron 747.942 contratos de prestación de servicios para 459.017 contratistas, evidenciando una alta rotación y precarización del empleo. Esta situación afecta especialmente a sectores estratégicos del Estado, donde la tercerización del trabajo limita la continuidad de proyectos y genera incertidumbre en los trabajadores, quienes deben renovar sus contratos constantemente sin garantía de continuidad, además de no contar con las garantías laborales de las que gozan los trabajadores que acceden a un contrato laboral, entre las que se encuentran, las relaciones laborales de hecho dentro del contrato civil, el no respeto de espacios de ocio, descanso y desconexión laboral y el realizar tareas de trabajo aun cuando no se ha firmado el contrato, entre otras.

## 5. Ambiente de trabajo seguro y saludable

La precariedad en la implementación de medidas de seguridad y la limitada supervisión en ciertos sectores económicos intensifican los riesgos laborales, especialmente en pequeñas y medianas empresas y en las actividades informales. Según el Informe de Siniestralidad Laboral, primer semestre de 2023, en sectores como la industria manufacturera y la construcción, los accidentes laborales presentaron un aumento anual de 17,3% y 12,1% en el primer semestre de 2023, con más de 47 mil y 33 mil accidentes laborales reportados, respectivamente (Consejo Colombiano de Seguridad, 2023). Las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, a menudo carecen de protocolos de seguridad adecuados, lo que incrementa significativamente los riesgos para sus empleados (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

En cuanto a la estabilidad y seguridad en el trabajo, si bien en 2024 la afiliación al sistema de riesgos laborales aumentó, alcanzando los 12,9 millones de trabajadores (Ministerio de Trabajo), persisten altos niveles de accidentalidad y mortalidad laboral. En 2023 se registraron 561.977 accidentes de trabajo y 729 muertes, marcando uno de los picos más altos en los últimos años. Para 2024, aunque se evidenció una reducción en las tasas de incidencia, aún se reportaron 521.226 accidentes laborales, 10.429 enfermedades laborales calificadas y 408 muertes, lo que equivale a 1,84 muertes por cada 100.000 trabajadores (Consejo Colombiano de Seguridad, 2024).

Destaca que la mortalidad laboral alcanzó en 2024 su nivel más bajo en las últimas tres décadas, lo cual representa un avance significativo. Sin embargo, el 98,1% de las muertes fueron calificadas como accidentes de trabajo, lo que subraya la urgente necesidad de fortalecer las políticas de mitigación de riesgos. A su vez, la disminución del 55,2% en las muertes por enfermedades laborales señala un progreso relevante, aunque aún persisten retos importantes en su prevención integral (Consejo Colombiano de Seguridad, 2023).

## 6. Igualdad de oportunidades y trato

Los principales indicadores del mercado laboral (tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo), analizados desde la especificidad de las poblaciones, dan cuenta de una precarización focalizada, que las personas negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, personas con discapacidad, LGTBIQ, y jóvenes, quienes registran tasas de desempleo mayores que las del promedio nacional (10,3%). Así también, la población indígena registra menores tasas de ocupación y de participación. Esto se muestra en la tabla 1 de la siguiente página.

La situación particular de los jóvenes en el mercado laboral es más precaria que la de otros grupos poblacionales, registrando mayores tasas de desempleo y un alto número de jóvenes que ni estudian ni trabajan, siendo más grave esta situación en mujeres jóvenes. Para el trimestre móvil noviembre de 2024 – enero de 2025, la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 16,4%, superando en más de 6 puntos porcentuales la tasa de desempleo total nacional del mismo período (9,6%). Además, a enero de 2025 el número de jóvenes entre 15 y 28 años que no estudiaban ni trabajaban, experimentó una disminución significativa del 10,3% en comparación con el mismo período del año anterior. Esta población asciende a 2,6 millones de personas, lo que representa el 24,2% del total de jóvenes en el país. No obstante, hay una marcada disparidad de género, de los 2,6 millones no estudian ni trabajan, 1,7 millones son mujeres, lo que equivale al 16,2 % del total, mientras que 0,8 millones son hombres, representando solo el 8 % (DANE, 2025).

En relación con la calidad de los empleos, se tiene que las mujeres ocupadas se ubican en empleos informales, lo que acentúa su exclusión social y económica. A enero de 2025, el núme-

**Tabla 1.** Indicadores de mercado laboral para la población LGBTI, población afro, indígena personas en situación de discapacidad, jóvenes febrero de 2024 – enero de 2025.

Población	TGP	TO	TD
Negro, afrodescendiente, raizal, palenquero	64,8%	56,4%	12,9%
Indígena	65,7%	60,7%	7,7%
En situación de discapacidad	23,3%	21%	9,9%
LGBT	80,9%	71,3%	11,9%
Jóvenes	54,5%	45,6%	16,4%

**Fuente:** Gran encuesta integrada de hogares GEIH – febrero de 2024 - enero de 2025<sup>73</sup>.

ro de mujeres ocupadas en Colombia alcanzó 9.219.045, de las cuales 5.182.243 se encontraban en condiciones de informalidad, representando el 55,2% del total (DANE, 2025). Esto indica que más de la mitad de las mujeres vinculadas al mercado laboral desempeñan sus actividades sin acceso a garantías formales, lo que evidencia la persistencia de brechas estructurales en el acceso a empleo con condiciones dignas y protección social.

Así mismo, las poblaciones indígena y afrodescendiente se ubican mayormente en empleos informales y de baja calidad. En el 2024 la tasa de desempleo de población negra y afrocolombiana fue de 13,1%, sumando 4 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo nacional que fue del 9,1% para el mismo año (DANE, 2025).

## 7. Equidad de género e igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres

Persisten las Desigualdades y brechas de género; por ejemplo, durante la pandemia, las mujeres fueron desproporcionadamente afectadas, con una pérdida de 527.000 empleos femeninos frente a 168.000 empleos masculinos entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020 (Vice-ministerio de las Mujeres, 2024). Según el DANE, persiste una brecha salarial del 12,9% -por cada \$100 que gana un hombre, una mujer recibe \$87,1-, acompañada de segregación ocupacional: las mujeres representan 94,06% del empleo doméstico y 63,3% del trabajo familiar no remunerado, mientras los hombres lideran el 63% de los micronegocios (DANE, 2020). La Defensoría del Pueblo (2024) destacó avances en la prohibición de discriminación laboral por género en proyectos de reforma, pero alertó sobre la persistencia de brechas territoriales -en Chocó solo 3 de cada 10 mujeres están activas laboralmente vs. 7 de cada 10 en Nariño (Defensoría del pueblo, 2024); de otra parte en territorios rurales, la brecha aumenta al 28,4%, esto muestra que las mujeres rurales tuvieron una menor participación en el mercado laboral, y también ganaron menos ingresos (OIT, 2023). La Corte Constitucional, mediante sentencias como T-202/2024, ha reforzado la protección contra prácticas discriminatorias, aunque su efectividad enfrenta retos culturales y estructurales.

73 La información para población en situación de discapacidad y jóvenes se registra con la información disponible, correspondiente al trimestre noviembre de 2024 – enero de 2025.

Durante la pandemia, la destrucción del empleo tuvo un impacto diferenciador profundamente desfavorable para las mujeres. Entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo periodo de 2020, mientras los hombres perdieron 168.000 empleos, las mujeres fueron desplazadas en 527.000 puestos de trabajo, lo que revela una exclusión selectiva intensificada por la crisis económica. Este retroceso vulnera el principio de igualdad material consagrado en el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como lo dispuesto en el Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración. Aunque en 2020 se registró una aparente reducción de la brecha salarial por hora en -6,5/ %, este fenómeno fue un espejismo estadístico producto de la salida masiva de mujeres del mercado laboral, y no de una mejora real en sus condiciones.

## **8. Seguridad Social.**

La cobertura en seguridad social en Colombia presenta marcadas desigualdades entre sus distintos subsistemas. A diciembre de 2024, el país registró 23.620.681 personas ocupadas, de las cuales 22.598.018 estaban afiliadas al sistema de salud (95,66%), divididas entre 11.748.376 en el régimen contributivo y 10.302.639 en el régimen subsidiado, lo que evidencia una alta dependencia de la financiación pública para la garantía del derecho a la salud. Por su parte, la cotización a pensión alcanzó solo 10.141.152 personas (42,94%), mientras que la afiliación al sistema de riesgos laborales fue de 9.827.792 personas (41,61%), lo que refleja la existencia de una franja importante de trabajadores sin cobertura ante contingencias económicas o de salud derivadas de su actividad productiva. La cotización a cesantías presenta la menor cobertura, con apenas 2.431.381 cotizantes (10,3%), lo que sugiere una alta prevalencia de empleos con condiciones que impiden el ahorro para la protección en períodos de desempleo.

Una situación para revisar es la exención de pago de parafiscales de empleadores a la seguridad social; con la reforma tributaria Ley 1607 de 2012 se estableció la exoneración de pago en los aportes de parafiscales y salud para empleados que devenguen individualmente menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, esto representa el 20% de los recursos del sistema. El 40% del presupuesto de la seguridad social en salud en el país es aportada por el régimen contributivo a través de cotizaciones de las personas, el resto de los recursos se aportan desde el Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones. Por tanto, es inadmisible que el empresariado colombiano en un sistema de seguridad social no realice los aportes correspondientes a parafiscales.

## **9. Diálogo social y representación: énfasis en violencia antisindical**

El sindicalismo colombiano ha enfrentado la estigmatización y la violencia antisindical sistemática y selectiva que no ha vivido otro movimiento sindical en el mundo, 15.481 hechos de violencia fueron cometidos contra sindicalistas en Colombia, entre los años 1971 y 2022, de los cuales 3.295 fueron homicidios según el informe de la Comisión de la Verdad (2022a, p. 17). Más allá de las cifras, se reconoce la violencia antisindical en Colombia como un trauma colectivo, una huella de dolor en la identidad del país, una herida profunda a la democracia, y un ataque a la actividad política y social. A un trágico acumulado de más de 15.000 violaciones, día a día se siguen sumando más tragedias humanas, familiares y organizativas. Con cada sindicalista que enfrenta estigmatización, persecución o que pierde su vida, se sigue atentando contra la labor realizada por sindicalistas defensores y defensoras de derechos humanos, socavando la democracia colombiana.

La violencia antisindical no es un problema del pasado. Según la base de datos del Departamento de Derechos Humanos de la Central Unitaria de Trabajadores, durante el año 2023 y 2024

se registraron al menos 267 violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia, de las cuales 49 fueron homicidios.

## 10. Situación de trabajadores en el sector salud

La situación laboral de los profesionales de la salud en Colombia ha sido profundamente impactada por los cambios legislativos que estructuraron el sistema de salud. Con la promulgación de la Ley 100 de 1993, la cual introdujo intermediación financiera para la administración de los recursos, aunado a las reformas laborales que dieron más peso a la tercerización laboral, se deterioró de manera significativa las condiciones laborales del talento humano en salud, generando la inestabilidad contractual y la precarización de sus derechos laborales. El marco normativo desarrollado en salud durante los últimos 30 años, en algunas ocasiones ha ordenado garantizar condiciones dignas para el talento humano en salud, pero la intermediación y la precarización laboral sigue prevaleciendo, afectando tanto a las y los trabajadores como la calidad del servicio de los/las usuarios/as.

En un estudio de la Procuraduría General de la Nación en el año 2020 identificó que del total de 926 Empresas Sociales del Estado que empleaban a 163.116 personas, solo el 28,63% del personal tenían un vínculo directo con estas instituciones, al tiempo que el 71,37% estaban tercerizadas (Procuraduría General de la Nación, 2020). Este es un dato relevante, ya que estos tipos de contratación no ofrecen ninguna garantía laboral, ni prestacional, dejando a los y las trabajadoras desprotegidos y con menor salario que los y las trabajadoras de planta, ya que ellos/ellas mismas tienen que asumir su Salud y Seguridad Social.

Las consecuencias de esta precarización laboral se acentuaron durante la pandemia de COVID-19, lo que llevó a las organizaciones gremiales y sindicales del sector a articular una respuesta conjunta a través de la estrategia de “Monitoreo Crítico”, para visibilizar las condiciones laborales del personal sanitario. A través de una encuesta aplicada a 1.869 trabajadores, se evidenció la precariedad e inseguridad laboral del sector, especialmente en las condiciones mínimas de bioseguridad —que incluye la implementación de protocolos, reorganización de procesos y adecuación de espacios—, donde solo el 65% de quienes tenían contratos estables y el 54% de los contratados por prestación de servicios reportaron el cumplimiento de dichos estándares, evidenciando una relación directa entre tipo de vinculación y vulnerabilidad frente al contagio (Molina, 2020).

Adicionalmente, es fundamental reconocer que en el sector salud más del 80% del THS son mujeres, lo cual implica reconocer que cualquier aproximación al sector debe partir de reconocer su conformación, así como la organización del proceso que reproduce lógicas patriarcales donde la presencia de la mujer se ubica en tareas de menor reconocimiento, los hombres ocupan cargos de mayor jerarquía, a pesar de ser una minoría entre el personal de salud, esto sumado a la prevalencia de la inestabilidad laboral (Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021), influye en que las mujeres del sector se vean en mayor medida expuestas a riesgos psicosociales como la violencia y acoso. Además, el sector no reconoce el papel de cuidado no remunerado que históricamente han desempeñado las mujeres, por tanto, las mujeres se ven expuestas a una doble o triple carga laboral, lo que genera agotamiento laboral. Sumado a esto, las trabajadoras de la salud se enfrentan a una brecha salarial promedio del 29%, donde, el salario promedio de una médica es de 3,4 millones al mes, mientras que un hombre desempeñando la misma labor recibe un salario de 4,9 millones mensuales, en promedio. Entre tanto las enfermeras, pese a ser mayoría en su oficio, enfrentan una brecha salarial de 27%. En promedio una enfermera en Colombia gana 2 millones de pesos al mes, mientras que su contraparte hombre recibe 2,8 millones (Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021).

## Referencias bibliográficas.

- Consejo Colombiano de Seguridad. (2023). Informe de siniestralidad laboral: Primer semestre 2023. CCS. <https://ccs.org.co>
- Consejo Colombiano de Seguridad. (2024). Informe de siniestralidad laboral: Balance 2024. CCS. <https://ccs.org.co>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2021). Informe sobre la situación laboral de las mujeres en Colombia. Presidencia de la República de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-202 de 2024. Bogotá: Corte Constitucional.
- Defensoría del Pueblo. (2024). Informe sobre brechas de género en el mercado laboral colombiano. Defensoría del Pueblo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado laboral en Colombia. DANE. <https://www.dane.gov.co>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2025). Mercado laboral: Boletín técnico febrero 2025. DANE. <https://www.dane.gov.co>
- Infobae. (2024, 17 de diciembre). Colombia se encuentra entre los 15 países con las jornadas laborales más extensas, según la Organización Internacional del Trabajo. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/17/colombia-se-encuentra-entre-los-15-paises-con-las-jornadas-laborales-mas-extensas-segun-la-organizacion-internacional-del-trabajo/>
- Molina, C. (2020). Monitoreo crítico: Condiciones laborales del personal de salud en Colombia durante la pandemia. Asociación Nacional de Internos y Residentes (ANIR).
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). Seguridad y salud en el trabajo: Contexto colombiano. OIT. <https://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). Informe sobre igualdad de género en el mercado laboral rural en Colombia. OIT. <https://www.ilo.org>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Estudio sobre condiciones laborales en las Empresas Sociales del Estado. Procuraduría General de la Nación.
- Viceministerio de las Mujeres. (2024). Informe sobre el impacto de la pandemia en el empleo femenino en Colombia. Ministerio de Igualdad y Equidad.



# SITUACIÓN DEL DERECHO LABORAL COLECTIVO

## 1. Contexto

**E**n Colombia persisten serias limitaciones para el ejercicio pleno del derecho al trabajo, pese a una leve disminución del desempleo al 10,3% en 2025. La precarización estructural se refleja en que más de 4,8 millones de personas ocupadas reciben un salario mínimo o menos, y en que cerca del 55,2% de las mujeres ocupadas trabajan en condiciones de informalidad. La situación es aún más crítica para los jóvenes, cuya tasa de desempleo alcanzó el 16,4%, y donde el 24,2% no estudia ni trabaja, siendo las mujeres el 65% de esta población. Estas cifras evidencian un modelo laboral que normaliza la exclusión y la desigualdad, sin garantizar condiciones dignas ni acceso equitativo al empleo.

El caso de ACOLFUTPRO —el sindicato de futbolistas profesionales— ilustra la resistencia institucional a reconocer nuevas formas de asociación en sectores especializados. Tras funcionar como asociación civil, los futbolistas se constituyeron en sindicato para defender sus derechos frente a la DIMAYOR y la Federación Colombiana de Fútbol. Sin embargo, decisiones de primera instancia han cuestionado su legalidad por supuestos defectos formales y han entorpecido su actividad gremial mediante recursos que dilatan su reconocimiento. Este trato desigual, frente a los sindicatos tradicionales, revela un sesgo que dificulta la pluralidad organizativa y la adaptación del derecho de asociación a realidades laborales emergentes.

Simultáneamente, múltiples sentencias de primera instancia han adoptado criterios restrictivos sobre quiénes pueden ser considerados “trabajadores” con derecho a asociarse. Al circunscribir la sindicalización al modelo de empleo subordinado clásico, se excluye a trabajadores de plataformas, independientes, informales y profesionales que, pese a cumplir funciones laborales, quedan al margen de la protección constitucional y convencional en materia de libertad sindical. Esta interpretación formalista choca con el principio de realidad y niega la representación colectiva a millones de personas.

Aunque la creación de casi 700 nuevas organizaciones sindicales entre 2022 y 2024 podría verse como un síntoma de vitalidad, la realidad muestra que esa proliferación ha profundizado la atomización sin aumentar la afiliación. Los fallos restrictivos —como STL10010-2023 y las decisiones contra ACOLFUTPRO— demuestran una tendencia sostenida a limitar la libertad de asociación y a mantener un marco normativo y judicial poco favorable al sindicalismo de industria y a nuevas formas de organización. Para revertir esta situación es indispensable impulsar una reforma legal que garantice la asociación de la forma más adecuada y que consideren a los trabajadores según sus necesidades y visión como sindicato; garantice el derecho de asociación de trabajadores atípicos (plataformas, informales, profesionales, independientes); y se dé una reparación integral al movimiento sindical por toda la violencia que sufrió y le ha generado daños hasta la actualidad. Solo así podrá edificarse un movimiento sindical cohesionado, capaz de incidir en la mejora de las condiciones laborales y de fortalecer la democracia, el pluralismo y la participación.

## 2. Límites a la Negociación Colectiva Sindical

Entre 2022 y 2024 se depositaron en el Ministerio de Trabajo 1.350 convenciones colectivas de trabajo —acuerdos formales entre empresas y sindicatos—, un promedio de 450 al año, y 511 pactos colectivos, suscritos por empresas con trabajadores no sindicalizados. Aunque las convenciones triplican en número a los pactos, resulta alarmante que casi un tercio de los acuerdos sean estos últimos, pues en la práctica funcionan como instrumentos para desincentivar y estigmatizar la asociación sindical y cercenar la negociación colectiva. En respuesta, se presentó una acción pública de constitucionalidad contra la norma que regula los pactos colectivos, solicitando su eliminación o, al menos, que solo pudieran celebrarse en empresas sin sindicato. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-288 de 2024, declaró la figura constitucional, ignorando las recomendaciones de la OIT expresadas por el Comité de Libertad Sindical (CLS), el Comité de Expertos (CEACR) y lo que históricamente ha señalado el TLC con Canadá, de *no permitir la figura del pacto colectivo* por considerar que es una figura usada por los empleadores para desestimular la afiliación sindical e imponer falsas negociaciones colectivas a los trabajadores no sindicalizados.

En este marco argumentativo se sustentaba el artículo del proyecto de reforma laboral, que buscaba limitar el uso de los pactos colectivos, el cual fue tempranamente eliminado del proyecto de reforma laboral por parte del Congreso de la República, junto con el artículo que buscaba *eliminar la figura del contrato sindical* no solo por violar el derecho de asociación al ser sindicatos falsos que no tiene asambleas, ni vida sindical, sino que adicionalmente no tienen negociación colectiva real en tanto se les impone pagos y acuerdos por debajo de la legislación laboral que nunca acordaron con las beneficiarias del servicio.

Este marco normativo evidencia que la negociación colectiva en Colombia permanece anclada en un modelo empresa-sindicato pensado para el trabajo subordinado clásico, sin adaptarse a la complejidad del mundo del trabajo contemporáneo. El Código Sustantivo del Trabajo circunscribe la negociación al ámbito de la empresa, generando obstáculos para trabajadores atípicos, autónomos y aquellos vinculados mediante figuras distintas al contrato de trabajo subordinado.

El sindicato UNIDAPP demostró que, pese a no estar reconocidos como trabajadores formales, sus miembros pudieron negociar y obtener un acuerdo colectivo con Rappi luego de más de un año de movilización, sentando un precedente de inclusión en la economía digital. En sentido opuesto, ACOLFUTPRO —el sindicato de futbolistas profesionales— ha visto frustrados sus intentos de negociación con la Federación Colombiana de Fútbol y la DIMAYOR, que se niegan a reconocerlo como interlocutor válido y recurren a vías judiciales para invalidar su personería.

Estos ejemplos dejan en evidencia la urgente *necesidad de transitar hacia un sistema de negociación colectiva multinivel*, como hoy funciona en el sector público, que reconozca y regule esquemas sectoriales, territoriales e interempresariales, así como nuevas formas de empleo. Solo una reforma normativa que elimine los pactos colectivos adversos al sindicalismo, los contratos sindicales y amplíe los sujetos y ámbitos de negociación, brinde seguridad jurídica a todas las modalidades de trabajadores, llevará a fortalecer la negociación colectiva y garantizará el derecho fundamental de asociación en Colombia.

## 3. Límites al Derecho de Huelga

El derecho a la huelga en Colombia continúa siendo uno de los más restringidos del continente. El procedimiento legal para declarar la huelga es excesivamente reglado, lo que convierte su ejercicio en un trámite tortuoso, alejado de su naturaleza como derecho fundamental.

A pesar de ello, la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia, como la SL1680 de 2020 ha permitido algunos avances. Se ha reconocido que el único tipo de huelga regulado legalmente es la huelga contractual, mientras que otras modalidades como la huelga por incumplimiento o imputabilidad al empleador, solidaria o incluso la huelga política pueden ejercerse sin sujeción al procedimiento formal del Código Sustantivo del Trabajo. Esta interpretación abre una ventana para el ejercicio más amplio del derecho de protesta y movilización laboral, aunque todavía requiere mayor desarrollo jurisprudencial.

Adicionalmente, persiste el abuso del concepto de “servicio público esencial” para restringir la huelga en sectores que no comprometen directamente la vida, la salud o la seguridad. Empresas públicas y privadas amplían arbitrariamente este concepto para impedir el ejercicio del derecho, desconociendo que incluso en servicios esenciales debe permitirse la huelga con garantías mínimas y sin criminalización.

#### **4. Falta de acceso a la justicia laboral**

Finalmente es importante resaltar que como medida para garantizar el acceso a la justicia laboral administrativa se requiere **fortalecimiento de la inspección laboral** esto es, mejorar la inspección del Ministerio del Trabajo en áreas clave para tener un efecto disuasorio ante conductas antisindicales, negativa a negociar y formalización laboral, así mismo en sectores específicos, como palma, caña, minas, flores, puertos y los altamente precarizados, como el trabajo doméstico, plataformas digitales y el sector rural, entre otros.

No podemos perder de vista que Colombia enfrenta una oportunidad histórica para fortalecer el derecho laboral colectivo como instrumento de democratización del trabajo y de garantía de los derechos humanos laborales. Las resistencias institucionales y legislativas no deben ser excusa para la inacción. El Estado colombiano debe comprometerse con una transformación estructural que supere los rezagos históricos y garantice una verdadera libertad sindical, negociación efectiva, el derecho real a la huelga y las deficiencias en inspección laboral, para que finalmente pueda garantizar el cumplimiento de estos derechos en la práctica. Para esto deberá avanzar en la consecución de un marco normativo que puede tener su origen en la reforma laboral, en decretos como ya se ha dicho y en la ratificación de convenios de la OIT como los C – 135 y C – 190.

#### **Referencias bibliográficas**

FIFPRO Americas. (2025, 4 de febrero). ACOLFUTPRO logra un histórico acuerdo en beneficio de los y las futbolistas de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2024, 17 de julio). Sentencia C-288/2024. <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2024/c-288-24.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2020, 24 de junio). Sentencia SL-1680-2020, Radicación 81296: Hospital San José de Maicao – Sindicato Nacional de la Salud y Seguridad Social (SINDESS). Bogotá, Colombia

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2025). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Boletín de informalidad laboral, marzo-mayo de 2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-mar-may2025.pdf>

# LA SALUD: ENTRE LA GARANTÍA DEL DERECHO FUNDAMENTAL Y EL NEGOCIO

**E**n la década de los noventa con las reformas impulsadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Consenso de Washington) se establecieron medidas neoliberales como la liberalización comercial, la privatización de empresas estatales, la desregulación de la economía, la reducción del gasto público y la reforma tributaria, con el argumento que con ello se generaba crecimiento económico y la estabilidad financiera. Las reformas se dieron entre la imposición de procesos económicos globales y transnacionales que cuestionaban y presionaban la capacidad de los Estados-naciones, favoreciendo la reducción del poder del Estado en términos políticos y económicos (Harvey, 1990). Pero, por otro lado, grupos subalternos y marginados en el mundo empezaron a protestar y reivindicar sus derechos (Fukuma, 2022). Tal fue el caso de Colombia que desarrolló la constituyente resultado de un proceso de negociación política con grupos armados, el movimiento estudiantil de séptima papeleta y la presión para adoptar doctrinas neoliberales, allí se representaron las fuerzas y tendencias políticas e ideológicas de los intereses reales del país, que expresaban el enfrentamiento de la clase política tradicional y la nueva élite neoliberal, liderada por el presidente electo a la cabeza que determinó la creación de la estructura legal de implementación del modelo neoliberal. De otro lado también se expresaba una participación minoritaria de fuerzas y movimientos sociales y políticos progresista, de derechos humanos y diversidades (Matias Camargo, 2016).

Producto de esta nueva constitución política se da la reforma al sistema de salud y se configura el Sistema General de Seguridad Social, que pretendió garantizar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bajo la premisa de lograr cobertura universal vía afiliación de toda la población dentro del régimen contributivo y el régimen subsidiado. Esta reforma se implementó bajo un nuevo modelo de gestión en donde le corresponde al Estado regular, analizar, inspeccionar y controlar el desempeño, es decir se comporta como modulador del sistema y la administración, operación y los resultados del sistema se centra en la interacción entre los administradores de recursos de salud denominados Entidades Promotoras de Salud- Administradoras de Planes de Beneficios de Salud, las Instituciones Prestadores de Salud- IPS y los entes territoriales, desarrollando un modo de atención en salud orientado desde la gestión del riesgo individual, operativo y colectivo.

Los sistemas de salud de los países son evaluados en términos de resultados de salud como; disminuir la mortalidad y aumentar los años de calidad de vida saludable, superar la desigualdad y nivel global de salud de la población, la capacidad de respuesta del sistema con acceso oportuno y de calidad, oportunidad e integralidad de la atención, la percepción de la población sobre satisfacción de la atención y los aspectos económicos y financieros del sistema como el desarrollo de los diferentes niveles económicos, financieros y administrativos, así como el comportamiento de costos del sistema de salud.

Por tanto, realizar un balance de sistema de salud se debe considerar la base de la garantía del derecho fundamental a la salud, los resultados en impacto en salud de la población con perspectiva de equidad y el desempeño de las funciones propias esperadas de los sistemas de salud.

## **1. Situación de salud en Colombia: inequidades que se profundizan**

En los últimos 30 años de implementación del Sistema General de Seguridad Social se avanzó en integrar la cobertura en salud llegando en la actualidad a 98% de afiliados al sistema tanto por régimen subsidiado como régimen contributivo. En los centros urbanos se han dado avances importantes en los indicadores de morbi-mortalidad, bajando algunos de los indicadores trazadores de salud acercándose a la media internacional y en las zonas urbanas de ciudades grandes e intermedias las mediciones de atención de la enfermedad aumentaron.

La tasa de mortalidad en el país ha aumentado, en el año 1994 fue de 4,6, para el año 2021 fue de 7.87 y en año 2023 fue de 5.88 (*Colombia - Mortalidad 2023 | Datosmacro.com*, 2025). El promedio de este indicador tiene tendencia de crecimiento, se afirma que en Colombia cada vez nacen menos niños y mueren más personas (Caicedo, 2023). En esta misma tendencia se encuentra el indicador de mortalidad evitable según el Sistema de Estadísticas Vitales, el 46.6% de las muertes entre el año 2005 al 2020 eran evitables, equivalente a 1.598.441 personas. Las muertes evitables son aquellas que podrían haberse evitado con intervenciones adecuadas del sistema de salud, algunas de las razones por las que estas muertes son evitables son: Falta de acceso a servicios de salud, diagnóstico y tratamiento tardíos, falta de prevención y promoción de la salud, entre otras causas (MINSALUD- INS, s. f.). Las mayores tasas de este indicador se identificaron en los departamentos del Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas, Valle del Cauca y Boyacá, por encima del valor nacional. Igual pasa con el indicador de la mortalidad evitable en menores de 5 años. Para 2020, 16 de los 32 departamentos presentaron tasas significativamente más altas que la media nacional, de los más sobresalientes están: Vichada, Chocó, La Guajira, Guainía y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Según lo esperado dada la inversión de recursos en salud por parte del país y los compromisos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la meta de tasa de mortalidad materna debe llegar en el año 2030 a 32 sobre 100.000, para cumplir con esta meta se estimaba que en el año 2020 la razón de mortalidad materna debía ser 51 sobre 100.000 y fue de 66,7 sobre 100.000. Los departamentos con mayores tasas de mortalidad materna son: Chocó, La Guajira, Amazonas, Guainía y Vichada. Es reconocido ampliamente que la mortalidad materna se debe a la falta o el bajo número de controles prenatales y la calidad de los mismos, planificación familiar previa al embarazo, detección del riesgo obstétrico en el primer trimestre y mecanismos que garanticen la prestación de servicios de alta complejidad para mujeres gestantes durante el parto, cuyos elementos se encuentran asociados a la prestación de servicios de salud.

Otro indicador que hace notorias las desigualdades sociales en salud en el país es la mortalidad infantil por causa de la falta de acceso a los servicios de salud. Los departamentos con mayores tasas de mortalidad infantil son Chocó, Guainía, San Andrés, La Guajira y Vaupés, doblando y hasta triplicando la tasa de Santander, Bogotá D.C. Boyacá y Huila para el año 2022. Llama la atención con preocupación que en ciudades como Bogotá D.C. que cuentan con disponibilidad mayor de prestación de servicios de salud como de gestión de EPS o EAPB dentro de su territorio, tengan estas cifras pudiendo garantizar la vida de la población con el acceso oportuno y de calidad.

Otro indicador sensible es la mortalidad por cáncer en menores de 18 años, analizando información del período 2016 a 2020, se observó una disminución de 7 días entre la sospecha médica y la confirmación diagnóstica, pasando de una media de 34 días en 2016 a 27 días en 2020, y una disminución de 24 días en la oportunidad entre el diagnóstico y el inicio del primer tratamiento; de una media de 42 días en 2016 se pasó a 17 días en 2020; lo anterior también se observó en el principal tipo de cáncer en esta población, la Leucemia Linfoides Aguda que con respecto a la oportunidad de diagnóstico pasó de una media de 17 días en 2016 a 9 días en el 2020 y en cuanto a la

oportunidad de tratamiento fue más marcado el descenso ya que pasó de una media de 55 días en 2016 a 12 días en el 2020 (MINSALUD, 2022).

Frente a la mortalidad por enfermedades crónicas cuyas causas están relacionadas con los modos y condiciones de vida como la alimentación, la actividad física, acceso a saneamiento básico y vivienda digna, agua potable, aire limpio, vida sexual y la exposición a productos altamente riesgosos para la vida de las personas, entre otras. El cáncer es la principal causa de muerte en enfermedades crónicas no transmisibles en Colombia, la tendencia mundial es que aproximadamente el 18% de los casos son diagnosticados de forma oportuna. La OMS estima que si se generan condiciones que protegieran los determinantes sociales antes descritos, se podría reducir entre un 30%-50% los cánceres.

En salud pública, los Análisis de Situación de Salud - ASIS (2019-2023) documentan retrocesos en coberturas de vacunación, brotes recurrentes de enfermedades prevenibles y un aumento de la contaminación atmosférica, que representó el 1,1 % del PIB en costos sanitarios hacia 2022 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023b). Estos indicadores reflejan inequidades estructurales y fallas en la atención primaria, especialmente en zonas rurales y fronterizas (Instituto Nacional de Salud & Observatorio Nacional de Salud, 2019; Melo-Becerra et al., 2023).

## **2. La cobertura de afiliación no es acceso efectivo a la atención en salud y la garantía del derecho fundamental**

La acción de tutela es un mecanismo de protección ciudadana establecido por la Constitución Política para reclamar el cumplimiento y protección de los derechos fundamentales. Desde hace más de 10 años la salud se encuentra entre el 2º y 3er derecho que más reclama la ciudadanía, el año 2021 fue el año con menos tutelas presentadas en salud desde el año 2000. Esta acción está mayoritariamente motivada por el acceso a los servicios de salud incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) con una representación del 85,32% (Defensoría del pueblo, 2020). En los años 2022, 2023 y 2024, este mecanismo de exigibilidad usado por la población ha ido en aumento, el 66% de las acciones de tutela fueron concedidas totalmente, el problema jurídico más frecuente (45%) fue la falta de oportunidad en el acceso a servicios ya financiados por el sistema. La población que más tutelas presenta son las personas adultas (44,5%) y vejez (36,4%); el 55,9% de tutelas fueron interpuestas por mujeres, y un 2,43% de ellas estaban en gestación (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023a). En el año 2024, se registraron 266.175 tutelas, siendo el año con mayor número de acciones interpuestas; los departamentos con mayores índices de acciones de tutela fueron Bogotá, Antioquia, y Valle del Cauca; la principal causa de interposición es la práctica oportuna de procedimientos médicos, seguido de la entrega oportuna de medicamentos o insumos y la asignación de citas médicas, lo que sugiere barreras en el acceso y la oportunidad en la atención primaria y especializada (Asivamosensalud, 2024)

En este mismo sentido, de acuerdo con el informe de rendición de cuentas de la superintendencia nacional de salud, entre julio de 2023 y mayo de 2024 se recibieron 1.368.690 reclamos, de los cuales 59,1% fueron presentados por mujeres, 15,8% fueron presentados por población especial y 4,8% fueron de personas pertenecientes a grupos étnicos (SuperSalud, 2024).

Otro mecanismo de exigibilidad son las Peticiones, quejas y reclamos- PQRD, estas se han ido incrementando mientras las acciones de tutela en salud han ido bajando. Las reclamaciones de tutela son similares a las hechas directamente a la Superintendencia Nacional de Salud, la cual recibió para el año 2009 7.4346 y en el año 2021 recibió 996.733, se presentaron 134 veces más de PQRD

en comparación con 2022; en el año 2023 finalizó se presentaron 1.304.871 reclamos. Las principales causas son de acceso oportuno a: citas médicas especializadas, entrega de medicamentos del PBS, medicamentos No PBS, servicios médicos como imágenes diagnósticas y laboratorio clínico.

Lo anterior evidencia que las violaciones al derecho a la salud son sistemáticas y recurrentes, especialmente por la negación de servicios y tecnologías que ya están incluidas en el Plan de Beneficios en Salud (PBS). Las desigualdades son profundas y aumentan especialmente en territorios rurales, indígenas y zonas afectadas por el conflicto. Esto revela fallas persistentes en el acceso, la equidad y la oportunidad del sistema, así como una débil capacidad estatal para hacer cumplir los mandatos constitucionales y legales, más aún cuando existe normativa que avanza en la garantía del derecho pero que no tiene una implementación adecuada y oportuna.

### **3. Problemas estructurales del Sistema de Salud en Colombia**

Los problemas estructurales identificados del sistema de salud en Colombia después de más de tres décadas de implementación de la reforma neoliberal se relacionan con la equidad, la sostenibilidad y la corrupción. Se han profundizado barreras de acceso económicas y sociales, existe limitado acceso a una atención de calidad para muchas personas, así como hay baja calidad de la atención, falta de integración en la atención y la concentración de recursos en la atención especializada en lugar de la atención primaria. Hay riesgo de sostenibilidad financiera por costos y vicios en la administración de los recursos, la fragmentación del sistema a su vez genera inefficiencia y corrupción. A continuación, se profundiza el análisis de estos problemas:

#### **a. Inequidad en el acceso:**

Existe una disparidad significativa en el acceso a los servicios de salud, con poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes enfrentando quienes enfrentan mayores barreras. Desafíos en la cobertura con acceso efectivo: A pesar de la cobertura universal, persisten problemas en la prestación de servicios y la satisfacción de las personas. Se mantienen los servicios de salud más rentables y se cierran aquellos que no son sostenibles financieramente. Existe desequilibrio entre atención primaria y especializada dejando en desventaja la atención primaria, que es fundamental para la prevención y la salud comunitaria, resulta más costo, pero más rentable el pago por evento y por atención especializada. Según indica el MINSALUD 308 municipios del país no cuentan con sala de partos, 184 municipios no cuentan con servicios de urgencias; 305 municipios no cuentan con servicio de hospitalización para adultos. En los últimos años, se han cerrado seis clínicas de partos en Colombia, quedando solo siete en funcionamiento. Además, entre 2023 y 2024, se cerraron 142 camas pediátricas en distintas ciudades, incluyendo Medellín, Cali y Bogotá, lo que refleja una preocupante tendencia de cierre de unidades de cuidado perinatal.

Existen problemas en las coberturas y prestaciones tales como no cumplimiento del POS, prestaciones por fuera de los planes de beneficios, diferenciación entre regímenes en coberturas, falta de claridad en la regulación, períodos de carencia, calidad y oportunidad, y desequilibrio entre las necesidades individuales y colectivas); y la afiliación tiene dificultad en el ámbito de la cobertura familiar y traslado de regímenes.

#### **b. Modelo de atención:**

El enfoque basado en la gestión del riesgo es inexistente, tenemos un modelo de atención en salud que privilegia el tratamiento de la enfermedad y presta menor atención a la prevención y la promoción

de la salud, hay un pobre impacto en los factores de riesgo modificables de los eventos prevenibles de enfermedad de la población. El 17% del gasto en hospitalizaciones, obedece a causas prevenibles; lo que significa 1.7 billones al año (3% del gasto en salud).

#### **c. Fragmentación del sistema:**

El sistema de salud se caracteriza por una alta fragmentación, con múltiples actores (EPS, hospitales, etc.) que no se coordinan adecuadamente, lo que dificulta la atención integral del paciente, además se generan prácticas en la gestión del sistema ineficientes, adversas y corruptas con el propósito de búsqueda del mayor rendimiento financiero y la ampliación de atención con costos decrecientes. Una de las evidencias de esta tendencia de lucro privado en el sistema de salud en Colombia es la integración vertical que se desarrolla entre administradores de recursos y su propia prestación de servicios que conlleva a la concentración y reducción de competidores en la prestación de los servicios de salud, dejándola en manos de unos pocos y concentrada en las 5 principales ciudades del país y ciertas zonas de estas ciudades. Como la negociación es más competitiva y rentable conforme al tamaño y capacidad financiera de la IPS, no es posible para una pequeña IPS hacer una buena negociación con una EPS. Existen fallas en el flujo de recursos, entre responsables de giro y las entidades territoriales, las entidades territoriales y las EPS del régimen subsidiado e IPS y falta de liquidación de contratos del régimen subsidiado. Existen deudas abultadas de las EPS con los prestadores públicos, privados y mixtos, así como con otros proveedores por liquidación de pérdidas y desaparición de recursos del sistema, que son de naturaleza pública y que se han acumulado en cifras significativas.

#### **d. Debilidad en la inspección, vigilancia y control**

Flaqueza en presencia e imposición de sanciones, centralización y solución inoportuna de problemas. La falta de transparencia en la administración de los recursos públicos y en la gestión del sistema de salud dificulta el control y la eficiencia.

#### **e. Problemas con el talento humano en salud:**

El primer problema es sobre la disponibilidad de talento humano en salud en Colombia muestra un panorama complejo. Si bien el país tiene un promedio de médicos y enfermeras dentro de los estándares de la OMS, existen problemas en la distribución y escasez de recursos humanos en salud, lo que afecta la calidad y disponibilidad de los servicios. El 68% del talento humano en salud se concentra en Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca. Según MINSALUD nueve departamentos tienen una densidad de profesionales en medicina por encima del promedio nacional; y solamente Bogotá y el departamento de Vichada tienen una densidad por encima del promedio de la OCDE. En cuanto a los profesionales en enfermería, la situación es más crítica, el país tiene una de las densidades más bajas de todos los países de la OCDE en la materia, no obstante, la mitad de los departamentos tienen una densidad por encima del promedio nacional. Respecto a la distribución de especialistas y subespecialistas en medicina solamente tres departamentos, Antioquia, Atlántico y Valle, registran una densidad por encima de 100 especialistas por cada 100.000 habitantes; y solo Bogotá se acerca a la cifra de países como Chile, México y Francia. El 50% de los departamentos del país tienen densidades inferiores a 50 especialistas por cada 100.000 habitantes

El segundo problema es la falta de reconocimiento y condiciones laborales adecuadas para los trabajadores de salud que afecta la calidad de la atención y evidencia la precarización laboral de los trabajadores y trabajadoras del sector salud. Con la actual legislación la contratación y condiciones laborales de los trabajadores del sector se ha deterioraron, porque las EPS establecieron

controles sobre la cantidad, la calidad y el costo de los servicios de salud a su favor, recurriendo a mecanismos de contratación de paquetes de servicios y el establecimiento de una serie de protocolos administrativos y económicos de control de entrada y restricciones a los pacientes, introduciendo cambios en la práctica de técnicos y profesionales de salud. El control de las EPS a través de esta lógica de paquetes de servicios, género que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas optaran por la subcontratación de trabajadores misionales, con el objetivo de reducir sus costos fijos.

De esto da cuenta cifras como: en las 928 Empresas Sociales del Estado existentes, se ha encontrado que el 27% (47.243) de los trabajadores misionales y administrativos se encuentran formalizados y el 73% (128.643) están vinculados por prestación de servicios.

Esto ha generado una paulatina flexibilización laboral que condujo a contratos de corta duración, contratos tercerizados y el abuso de la figura del contrato por prestación de servicios. Trayendo como consecuencia un deterioro en las condiciones laborales y afectando la atención a los pacientes, se ha puesto la ética, derechos y deberes constitucionales a un lado y dando primacía a la rentabilidad financiera, hoy la práctica profesional tiene coartada la autonomía del personal de salud y genera dilemas éticos en las decisiones en salud.

El tercer problema es el desordenado proceso en la oferta de programas de pregrado, posgrado y de formación para el trabajo y desarrollo humano en salud, así como la baja calidad de estos programas. La Ley 30 de 1992 sobre el sistema de educación en el país generó varios problemas, incluyendo la desregulación, la falta de financiamiento a las universidades públicas y un protagonismo de la lógica privada en la oferta de educación superior. La falta de inversión en las universidades públicas ha afectado la calidad de la educación y la dignificación laboral de los docentes. La desregulación ha llevado a una mayor competencia, pero también a la proliferación de instituciones con baja calidad orientado por el poder y lógica del mercado. Las precarias condiciones laborales en el sector, se derivan además de las ya mencionadas, un aumento desordenado en la oferta de programas de pregrado, posgrado y de formación para el trabajo y desarrollo humano, así como baja calidad de estos programas. El sistema de salud enfrenta una falta de personal calificado, con condiciones laborales precarias que afectan la calidad de la atención.

En Colombia existen 63 programas de pregrado en medicina, repartidos entre 18 instituciones educativas oficiales y 45 privadas. Estos programas se encuentran en 26 municipios de 20 departamentos del país. Además, existen otros programas de pregrado en áreas de salud como enfermería, fisioterapia, nutrición, entre otros

#### **4. Dónde está la plata del Sistema de Salud en Colombia**

El sistema de salud enfrenta dificultades para cubrir sus costos, lo que afecta la calidad de la atención y la disponibilidad de recursos. Según la Superintendencia de Salud ninguna de las EPS vigentes ha cumplido todos los años con las reglas de margen de solvencia y patrimonio mínimo, establecido como condición de operación de la administración de los recursos de salud a través de la reglamentación<sup>74</sup>, la cual en los gobiernos de turno han venido cediendo y flexibilizando estos requisitos en lógica del mercado y del lucro del aseguramiento en salud.

74 Decreto 1485 de 1994, modificado posteriormente por el Decreto 515 de 2004 y por el Decreto 780 de 2016

Según balance que realiza MINSALUD en el año 2023, para el año 2010 habían 73 EPS, al año 2022 funcionan 30 EPS, 14 de ellas iniciando proceso de liquidación, 34 liquidadas, 7 EPS en vigilancia especial, 2 en programa de recuperación, 1 en intervención forzosa para proceso de liquidación y solo 6 EPS cumplían estándares financieros exigidos. La flexibilización de requisitos se dio por vía normativa año tras año, bajando las exigencias con el objetivo que las EPS obtuvieron aprobación de funcionamiento.

Las EPS registran una deuda por cerca de 25 billones de pesos a las clínicas y hospitales para el año 2024. La cartera se reproduce en cadena desde las EPS a lo largo de la cadena de IPS a proveedores y afecta la solvencia y liquidez de todos los integrantes del sistema. A la vez que afecta, incrementa o encarece los costos, porque a dicha cartera se incorporan los intereses, como el tiempo de recuperación. Se argumenta que estas deudas se deben a los mayores costos relacionados con costos de medicamentos, la inclusión de nuevas tecnologías, el envejecimiento de la población y el aumento de las frecuencias de uso. Se reconoce que Colombia tiene de 4 a 7 puntos porcentuales por encima del gasto promedio en medicamentos de la OCDE. Además, hay una diferencia de 20% entre el precio de compra en el laboratorio mayorista de medicamentos y el precio que paga el sistema de salud. Pero el asunto más delicado es que en la actualidad no se cuenta con información auditável de los contratos, usos y gastos por parte de las EPS de los recursos de Salud, ellas mismas se auditán y no entregan información que permita verificación de los manejos de la administración de estos recursos.

El Financiación del sistema es público: Es de resaltar que el Estado ha aumentado el presupuesto en salud, PIB Salud, del 3.7% en 1990, 3,3 en 1994 y actualmente de 9,02%, un crecimiento 3 veces mayor. El aseguramiento representa el 44,01% de recursos del presupuesto general de nación, las cotizaciones del régimen contributivo y aportes al sistema por los regímenes especiales y exceptuados es del 34,4%, sistema general de participaciones de 15,3% y Coljuegos, juntos otros ingresos 3.4%. Estos recursos son entregados en un 98% a las EPS- EAPB distribuidos por Unidades de Pago de Capitación por cada persona afiliada al SGSSS, y año tras año se hace aumento según el IPC establecido, para los años 2011, 2015, 2018 y 2021 los aumentos de la UPC estuvieron por debajo de la inflación. En el gobierno de Gustavo Petro se ha dado un aumento significativo a la UPC, para el 2023 se aumentó a 16,23% cuando el IPC fue 9,28%, para el año 2024 el incremento fue de 12,01% mientras que el IPC fue de 7,74%, para el año 2025 se dejó el aumento de la UPC en la misma proporción del IPC, según MINSALUD porque las EPS reportan información no precisa sobre el costo, uso y gasto de los recursos de salud.

En un informe en el año 2023 de la Superintendencia Nacional de Salud comunicó que de las 20 de las 24 EPS con licencia de funcionamiento, a corte 31 de junio de 2023 no cumplían con el requerimiento legal de mantener inversiones líquidas que soportan las reservas técnicas para pagar los servicios de la población asegurada, esto en recursos significa un faltante de \$12.5 billones, de 18 billones de pesos que deben ser las reservas técnicas del año 2023, este faltante representa un 12% del actual presupuesto del sector salud, ello implica que las EPS no tendrían recursos suficientes para cubrir sus obligaciones pese que a la ADRES (Administradora de Recursos de la Salud) que es el Banco de Salud les había girado los recursos oportunamente.

Se requiere con urgencia una auditoría del manejo de los recursos de las EPS en estos 30 años, levantando el velo corporativo para conocer los contratos, pagos y manejos financieros de los recursos de la salud por estas entidades para saber con precisión cuales son costos reales y cuales son ficticios.

Por el balance presentado anteriormente en referencia a la satisfacción del derecho a la salud en Colombia se plantea desde el Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social la necesidad inaplazable de una reforma a la salud garante del derecho a la salud y sin corrupción.

## Referencias bibliográficas

- Asivamosensalud. (2024, noviembre 7). Indicadores de salud. Tutelas 9/04/2025. Así Vamos en Salud - indicadores en salud normatividad derechos. <https://www.asivamosensalud.org/publicaciones/noticias-especializadas/tutelas-9042025>
- Caicedo, E. (2023, septiembre 22). Cada vez nacen menos niños y mueren más personas en Colombia: ¿qué implica eso? El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/salud/natalidad-y-mortalidad-en-colombia-nacen-menos-y-mueren-mas-personas-que-implica-808846>
- Colombia—Mortalidad 2023 | Datosmacro.com. (2025). <https://datosmacro.expansion.com/demografia/mortalidad/colombia>
- Fukuma, M. (2022). Multiculturalismo neoliberal y transnacionalización de los pueblos indígenas en la frontera México-Estados Unidos. EntreDiversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades., 9(1), 148-175. <https://doi.org/10.31644/ED.V9.N1.2022.A061>
- Harvey, D. (1990). *The Condition of Postmodernity*. Oxford.
- Instituto Nacional de Salud & Observatorio Nacional de Salud. (2019). Acceso a servicios de salud en Colombia (No. Décimo primer Informe Técnico; p. 274). <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/11.%20Acceso%20a%20servicios%20de%20salud%20en%20Colombia.pdf>
- Matias Camargo, S. R. (2016). La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. *Diálogo de Saberes*, No. 44, 29-44.
- Melo-Becerra, L. A., Arango, L. E., Ávila-Montealegre, O. I., Ayala-García, J., Bonilla-Mejía, L., Botero-García, J. A., Crispin-Fory, C., Cardona, M., Gallo, D., Granger-Castaño, C., Guzmán-Finol, K., Iregui-Bohórquez, A. M., Ospina-Tejeiro, J. J., Pinilla-Alarcón, D. E., Posso-Suárez, C. M., Ramírez-Giraldo, M. T., Ramos-Forero, J. E., Ramos-Veloz, M. A., Restrepo-Tobón, D. A., ... Vásquez-Escobar, D. (2023). Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia (No. No. 106). 106, Article No. 106. <https://ideas.repec.org/a/bdr/ensayo/y2023i106p1-92.html#download>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Auditoría- Modelo de acción integral Territorial (Maite) (p. 45) [Auditoría]. Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021). Análisis de Situación de Salud ASIS Colombia, 2021. Dirección de Epidemiología y Demografía.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023a). Informe de tutelas en salud 2023. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/informe-tutelas-salud-2023-orden-trigesima-sentencia-T-760-2008.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023b, marzo). Análisis de Situación de Salud ASIS Colombia, 2022. Dirección de Epidemiología y Demografía.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024, diciembre). Comportamiento del aseguramiento. minsalud. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsidiado/paginas/coberturas-del-regimen-subsidiado.aspx>

MINSALUD- INS. (s. f.). 19,7 % de todas las muertes ocurridas en Colombia entre 1979 y 2021 eran evitables se debieron a fallas del sistema de salud. Recuperado 6 de mayo de 2025, de <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/19,7-de-todas-las-muertes-ocurridas-en-Colombia-entre-1979-y-2021-eran-evitables-se-debieron-a-fallas-del-sistema-de-salud.aspx>

Organización Panamericana de la Salud. (2024, septiembre 7). Salud en las Américas. Perfil de País-Colombia. <https://hia.paho.org/es/perfiles-de-pais/colombia>

Secretaría Distrital de Salud. (2023). INFORME DE RESULTADOS DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL GSP - PSPIC 2023 (p. 116). Secretaría Distrital de Salud. SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA. [https://www.saludcapital.gov.co/Salud\\_urb/2024/inf\\_mon\\_2024\\_PSPIC-23.pdf](https://www.saludcapital.gov.co/Salud_urb/2024/inf_mon_2024_PSPIC-23.pdf)

Sotelo-Daza, J., Ramos-Valencia, O. A., Galarza-Iglesias, A. M., Sotelo-Daza, J., Ramos-Valencia, O. A., &#38; Galarza-Iglesias, A. M. (2023). Experiencias en implementación de rutas integrales de atención en salud en Cauca. Un estudio cualitativo. Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud, 55. <https://doi.org/10.18273/saluduis.55.e:23053>



# DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

## 1. Situación alimentaria del país y problematización

**E**n 2010 y 2017, las organizaciones que hemos elaborado los informes alternos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) logramos que dicha instancia, por primera vez, expresara preocupaciones y emitiera recomendaciones expresas al Estado colombiano en relación con el Derecho Humano a la Alimentación (DHA).

Varias observaciones recogidas por el CDESC giraron en torno a la situación alimentaria de la población colombiana en lo que respecta con la desnutrición, malnutrición (incluida la obesidad y sobrepeso) e inseguridad alimentaria; violaciones del DHA que han empeorado desde entonces sin que el Estado haya cumplido con la integralidad de las recomendaciones emitidas por el Comité.

A falta de una evaluación exhaustiva por parte del Estado, proveniente de un trabajo de campo que atienda a distinciones territoriales, étnicas, de género y sexo, etarias y otras similares, los análisis disponibles son fragmentados y provienen de diferentes fuentes. No obstante, sin importar el origen de la información, las cifras evidencian la gravedad alimentaria del país.

Aunque hubo una leve mejora respecto a 2022, la evaluación de seguridad alimentaria en Colombia del Programa Mundial de Alimentos (2024) revela que el 25% de los hogares, equivalentes a 13 millones de personas, enfrentan inseguridad alimentaria moderada o severa (frente al 28,1% según DANE y FAO, en 2022), con 1,6 millones en condición crítica. 51% de la población sigue en una seguridad alimentaria marginal, vulnerable a crisis económicas y climáticas (Programa Mundial de Alimentos, 2024). En términos geográficos, La Guajira (59,7%), Sucre (47,9%) y Atlántico (46,1%) son los departamentos más afectados, mientras que Caldas (14,6%) y Quindío (17,3%) presentan los índices más bajos (DANE y FAO, 2022). En 2024, se mantiene a nivel territorial, el que departamentos como La Guajira (59%), Sucre (49%) y Caquetá (47%) siguen con altos índices de inseguridad alimentaria debido a pobreza estructural, desempleo, informalidad y afectaciones por el conflicto armado y desastres naturales. En las zonas rurales, 31% de los hogares están en inseguridad alimentaria, mientras que en las urbanas el porcentaje es del 24%, aunque la concentración poblacional hace que en ciudades como Bogotá (1,1 millones), Cali (447 mil) y Medellín (357 mil) la problemática sea más numerosa (Programa Mundial de Alimentos, 2024).

Las principales dificultades para acceder a los alimentos fueron la falta de dinero (53%), la reducción de ingresos (25%) y el aumento en el costo de los alimentos (25%). Además, 4% de los hogares, es decir, dos millones de personas, solo consumen una comida al día, y 34% de los hogares están por debajo de la línea de pobreza monetaria, priorizando el gasto en alimentos y renta sobre otras necesidades básicas (Programa Mundial de Alimentos, 2024). Las estrategias de afrontamiento evidencian la precariedad de los hogares: 71% ha optado por consumir alimentos menos

preferidos, 50% ha reducido las porciones y 42% ha disminuido la cantidad de comidas (Programa Mundial de Alimentos, 2024). En términos de género, los hogares urbanos con jefatura de mujeres tienen mayor probabilidad de padecer inseguridad alimentaria, evidenciándose, una probabilidad de 29,6%, frente al 24,3% en hogares con jefatura por hombres, siendo esto más pronunciado en áreas rurales (36,3% para hogares cuya jefa es mujer y 30,4 donde es hombre) (DANE y FAO, 2022).

Igualmente, la prevalencia de sobrepeso en niñas/niños menores de cinco años fue de 6,2 %, y la de obesidad en adultos del 23,6 % en 2022 (FAO et al, 2025). Cabe resaltar que según la última Encuesta Nacional de la Situación Nutricional del año 2015, el exceso de peso en niñas y niños entre 5 y 12 años afectaba al 24,4 %, así como al 56,5 % de la población adulta (Ministerio de Salud y Protección Social, et al, 2019), valores que las organizaciones defensoras de derechos humanos creen se han acrecentado por la falta de regulación estatal a la promoción del consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados - PCBU (denominación técnica de la comida chatarra) que lleva a cabo el sector privado.

Estos últimos datos nos llevan a señalar otra de las grandes problemáticas relacionadas con el DHA en Colombia: la imposición de la dieta corporativa y el consecuente deterioro de la alimentación real y las condiciones materiales e inmateriales que le subyacen. La alimentación real solo es posible con alimentos reales, es decir aquellos que tienen pertinencia cultural, conservan su matriz alimentaria y no son nocivos para la salud humana. Por el contrario, la dieta corporativa, basada en el consumo de PCBU, tiene muchos impactos negativos tanto para la salud humana como la ambiental. En el caso de la humana, por la demostrada asociación entre su consumo y la epidemia de obesidad y sobrepeso y, estas, a su vez, con la aparición de las enfermedades crónicas no transmisibles. Según la FAO, en 2022 el 36,6 % de la población colombiana no pudo acceder a una dieta saludable (FAO et al, 2025), lo cual la expone a un mayor consumo de PCBU y a quedar a merced de la asistencia alimentaria, incluida la de los Bancos de Alimentos, donde se publicita y entregan sin ningún control los PCBU. Es decir, no existen en Colombia regulaciones fuertes que garanticen que justo la población que más necesita de los alimentos reales acceda a ellos y no sean expuestos a los nocivos PCBU<sup>75</sup>.

En años recientes, fueron las organizaciones de derechos humanos las que lograron avances importantes hacia la regulación del consumo de PCBU y la exigencia al Estado de proteger y promover la alimentación real. Se destaca, por ejemplo, la Ley 2120 de 2021 que ordena el etiquetado frontal de advertencia en los PCBU cuya finalidad es advertir a los y las titulares de derechos sobre el riesgo de consumir esos productos, y la inclusión de los impuestos saludables (impuestos a los PCBU) en el marco de la Ley 2277 de 2022 de Reforma Tributaria. Si bien estas medidas significan un avance en la protección y respeto del DHA, continúan siendo constantemente atacadas por el sector privado tanto en medios de comunicación como mediante acciones interpuestas ante la Corte Constitucional dirigidas, particularmente, a debilitar o desaparecer los impuestos a los PCBU. La implementación de estas medidas y su monitoreo, infelizmente, han sido muy débiles por parte del Estado. No existen, por ejemplo, procesos de vigilancia constante al cumplimiento de la norma de etiquetado en las grandes superficies y otros sitios de venta de los PCBU, ni seguimiento al recaudo de los impuestos a esos productos.

Adicionalmente, Colombia carece de medidas rigurosas para regular la publicidad de PCBU dirigida a niñas, niños y adolescentes y la captura de datos de esa población, los que son usados

.....  
75 La nocividad de estos productos, particularmente las bebidas, ha sido reconocido por la propia Corte Constitucional.  
Ver: Sentencia C-435/23 párrafo 146.

para ampliar el consumo de esos productos. Tampoco existen leyes de carácter nacional orientadas a erradicar la publicidad y consumo de esos productos en los ambientes escolares o en los programas de asistencia alimentaria, incluido el estatal Programa de Alimentación Escolar. Dado ese vacío, que impacta seriamente el DHA y el derecho a la salud, varias organizaciones radicaron un par de proyectos de ley que procuran, por un lado, la regulación de la publicidad<sup>76</sup> y, por el otro, la generación de Ambientes Escolares Alimentarios Saludables<sup>77</sup>. Estos esfuerzos han recibido ya varios ataques del sector privado, dirigidos a desestimar las medidas y a las organizaciones que los promueven, lo cual representa un serio riesgo para los y las defensoras de derechos humanos involucrados.

Ahora bien, la situación alimentaria se ha empeorado tras la pandemia de COVID-19 en 2020-2021, seguido de una fuerte inflación entre 2020 y 2022, con sectores más afectados por el costo del transporte, en particular de alimentos (*Periódico UNAL – 233, 2024*). Colombia presenta un coeficiente de Gini de 0,902 en la concentración de la propiedad de la tierra, siendo uno de los más altos de América Latina. El acceso a la tierra en Colombia enfrenta múltiples desafíos, entre ellos la demora en la formalización y titulación de tierras, con miles de expedientes aún pendientes de resolución, a pesar de las estrategias implementadas mediante el Decreto 902 de 2017. Asimismo, la presencia de campesinos en áreas protegidas genera tensiones entre la conservación ambiental y los derechos de esta población, lo que requiere soluciones integrales. La implementación del catastro multipropósito también enfrenta dificultades debido a la falta de coordinación interinstitucional, afectando la caracterización del territorio y la planificación del acceso equitativo. Además, persisten brechas de género en la adjudicación de tierras, pese a los esfuerzos normativos para priorizar a las mujeres rurales. Finalmente, el proceso de restitución de tierras sigue siendo lento, condicionado por problemas en la documentación de despojos y las condiciones de seguridad en las zonas afectadas por el conflicto armado (Comité DESC, 2019).

Según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, a la distribución desigual de la tierra se suman limitaciones en el acceso a infraestructura, riego, extensión agropecuaria y asistencia técnica, tanto para la producción como para la comercialización. A pesar de que en el país se pueden cultivar alrededor de 400 especies de alimentos, gran parte del suelo cultivable está ocupado por monocultivos como la palma de aceite, destinada a biocombustibles y cosméticos en lugar de la producción de alimentos. Este fenómeno no solo contribuye a la inseguridad alimentaria, sino que también afecta la calidad de los alimentos debido al uso de agrotóxicos en la producción agrícola (*Periódico UNAL – 233, 2024*) . A esto último se suman afectaciones particulares en términos geográficos, por ejemplo, en Chocó, las afectaciones por contaminación con mercurio, implica cultivos esenciales para la seguridad alimentaria local, como lo son saúco, albahaca, palma de Cristo e incluso productos básicos como yuca, plátano y banano (*Periódico UNAL – 233, 2024*) . Finalmente, la dependencia de alimentos importados en el país sigue siendo alta (estimaciones del 30%), a pesar de haber disminuido algunos puntos porcentuales en los últimos años (UPRA, 2024).

.....  
 76 Proyecto de Ley 306 Senado “por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles”

77 Proyecto de Ley 313 Senado “por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares alimentarios saludables en las modalidades de atención integral a la primera infancia e instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media, en las instituciones que atienden a los adolescentes en el sistema de responsabilidad penal y en las instituciones que atienden a niños, niñas y adolescentes en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos, se modifica la ley 1801 de 2016 y la ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

## **2. Condiciones materiales de la alimentación**

Desde el año 2023, se han logrado avances significativos en el derecho a la alimentación y en el fomento de la Agricultura Campesina, Familiar y Étnica Comunitaria (ACFEC). Sin embargo, estos avances han estado acompañados de desafíos que han limitado la implementación efectiva de políticas y la participación de los actores sociales en la toma de decisiones.

Las iniciativas propias de las comunidades, organizaciones y productores, como los mercados campesinos, étnicos, agroecológicos y populares, se enfrentan a barreras importantes que afectan su desarrollo y sostenibilidad como son la falta de periodicidad en su realización, la pérdida o limitación para el uso de espacios públicos y la regulación para la creación y consolidación de espacios propios. Otra situación que afecta a estos circuitos cortos es la falta de información y formación de los productores para la fijación de precios y “la articulación entre productores y mercados de la ACFEC para fortalecer precios justos, prácticas ambientales, gestión y estrategias de mercadeo, y la participación en compras públicas e institucionales” (RENAF, 2023).

En particular, un sector importante de los ACFEC que se ha visto limitado y afectado para su sostenimiento es el de la pesca artesanal. Las malas prácticas de algunas empresas y pescadores, los cambios en los ciclos naturales, la falta de disponibilidad de alimentos para los peces y el no contar con los medios de transporte y acopio propios y adecuados, ha llevado a tener problemas de oferta de productos de la pesca y unos costos de producción elevados que limitan la participación autónoma de los y las pescadoras en los mercados y un incremento en los precios de los productos pesqueros hacia el consumidor; situación que pone en peligro su continuidad en esta labor que no solo es económica sino también social y cultural.

En el ámbito del fomento a la ACFEC, se han implementado acciones para fortalecer la comercialización de productos provenientes de esta agricultura. Se crearon cinco Comités Técnicos dentro de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos (MTNCPLA), con el objetivo de garantizar mecanismos financieros y contractuales que favorezcan a los productores, así como revisar las normativas de calidad e inocuidad de los alimentos en conjunto con el INVIMA. Asimismo, la Circular 22 de noviembre estableció el pago contra entrega para los pequeños productores, facilitando su acceso al mercado.

En el ámbito de la agroecología, a finales del 2024, el Ministerio de Agricultura emitió la Resolución 331 por la cual se adopta la política pública de Agroecología; sin embargo, no se evidencia el trabajo articulado entre las entidades que conforman la Mesa Nacional de Agroecología quien es la encargada de “la buena gobernanza en el proceso de implementación y seguimiento de la política nacional de agroecología” y el avance en la implementación de esta en los territorios. Así mismo, persisten desafíos en la formalización obligatoria, lo que ha llevado a la discusión de un régimen especial tributario y la creación de un fondo de financiamiento no reembolsable.

La Declaración del Año de la ACFEC en 2025 (Resolución 016 de 2025 del MinAgricultura), establece medidas para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, incluyendo la recuperación de suelos agropecuarios, el fomento de sistemas agroalimentarios sostenibles y la promoción de áreas de especial protección para la producción de alimentos. Esta declaratoria promueve la coordinación entre entidades gubernamentales y la Mesa Ampliada de la ACFEC para articular políticas públicas inclusivas y territoriales, “desde una perspectiva incluyente, trabajando desde la plurinstitucionalidad y la multidimensionalidad”.

Un aspecto clave identificado en la VII Mesa Ampliada de Agricultura Campesina, Familiar y Étnica Comunitaria, es la necesidad de un registro efectivo de la ACFEC. Actualmente, las entidades guber-

namentales enfrentan dificultades para identificar con precisión a los productores de la ACFEC, lo que obstaculiza la implementación de políticas diferenciadas. Por ello, las organizaciones sociales se han comprometido a colaborar en la visibilización y recolección de datos a través de la plataforma ‘Mi Registro Rural’.

Sin embargo, persisten obstáculos en la implementación de estas políticas. Desde la institucionalidad, se han señalado dificultades en la articulación entre las instancias nacionales y los gobiernos locales, lo que ha afectado la ejecución efectiva de programas en los territorios. Además, la falta de financiamiento específico para la agroecología y la persistencia de barreras burocráticas en el acceso a créditos siguen limitando la adopción de modelos de producción sostenibles. Desde la perspectiva de las organizaciones sociales, se ha insistido en la necesidad de un régimen especial para la ACFEC en materia sanitaria y tributaria, ya que las normativas actuales imponen cargas desproporcionadas que afectan su viabilidad económica. Las organizaciones también han señalado que el acceso a financiamiento sigue siendo un problema estructural, lo que ha llevado a la propuesta de un fondo de financiamiento no reembolsable como alternativa a los créditos tradicionales. El actual sistema de financiamiento contraviene las observaciones del Comité DESC (2017), el cual exhorta al Estado a fortalecer el apoyo a pequeños productores agrícolas, facilitando su acceso a tecnologías adecuadas y mercados locales para mejorar la productividad y los ingresos rurales, así como al intensificar acciones contra el impacto del cambio climático en la alimentación.

Otro punto de preocupación es la lentitud en la implementación del registro de productores de la ACFEC. La falta de avances en este aspecto dificulta la formulación de políticas diferenciales que respondan a las necesidades específicas de este sector. Además, la formalización exigida por la normativa vigente ha generado endeudamiento y dificultades para las pequeñas asociaciones, motivo por el cual se ha propuesto la creación de una personería jurídica diferenciada que evite su inclusión en regímenes mercantiles.

### **3. Acciones estatales**

A diferencia de los anteriores gobiernos, en el vigente Plan Nacional de Desarrollo, gracias a la presión de las organizaciones sociales y de derechos humanos, quedaron planteadas varias acciones que supondría pasos importantes, aunque no suficientes, en favor del DHA. Entre ellos se destacan: i) se definió al DHA como uno de los ejes de transformación del Plan; ii) se ordenó la generación de un sistema de transferencias (artículo 65 y 67) que busque garantizar el DHA de la población en pobreza o pobreza extrema; iii) se indica la puesta en marcha de Zonas de Recuperación Nutricional dentro de Ecosistemas Estratégicos para la Soberanía Alimentaria (artículo 214) y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos como áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional (artículo 32); y, iv) se mandata la creación del Sistema Nacional para la Garantía progresiva del DHA y el Programa Hambre Cero, en el que el Sistema deberá acompañar la formulación de la política marco del DHA y apoyar el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (artículo 216).

Infortunadamente, a esta altura no se ven claramente los resultados de estas acciones y, sobre todo, los impactos reales que han tenido para la transformación positiva y estructural del DHA de las personas y territorios beneficiados. De hecho, el Estado colombiano sigue sin poner en marcha una nueva Encuesta Nacional de la Situación Nutricional, cumpliéndose así una década de total desconocimiento del asunto a nivel nacional, territorial, etario y poblacional, lo que hará muy difícil establecer los impactos de las acciones estatales justo por la carencia de esa línea de base tan fundamental.

En lo que respecta al Sistema Nacional para la Garantía progresiva del DHA, el Estado no ha tenido un compromiso real con él para que incluya un sistema de gobernanza popular alimentaria a nivel nacional y territorial, en el que las organizaciones sociales sean mayoritarias y cuenten con voto en los procesos de toma de decisiones, tal como lo plantea el Proyecto de Ley No 263 de 2024 Senado, 128 de 2023 Cámara<sup>78</sup>.

Estos mecanismos deberían estar protegidos de la interferencia y captura por parte de terceros actores, especialmente el sector privado vinculado con abusos a los derechos humanos; es decir, quienes toman las decisiones tendrían que ser actores sin conflictos de interés. Contrario a este anhelo, el actual gobierno, a través del Ministerio de Igualdad y Equidad, promulgó el Decreto 684 de 2024 y la Resolución 849 de 2024, que no sólo desconocen la gran variedad de sectores claves de la sociedad civil que deberían ser parte del mecanismo de gobernanza, sino que además les ha quitado el derecho al voto al tiempo que no prohíbe la participación de actores con conflictos de interés.

En cuanto a la política marco del DHA, esta sigue sin formularse con enfoque de derechos humanos, lo cual obligaría a una amplia y profunda participación social incluso desde el mismo momento de la construcción de diagnósticos e identificación de problemas. Sabemos que el Departamento Nacional de Planeación tienen la intención de formular una política marco vía documento CONPES, pero sin que en el proceso haya habido una construcción de la propuesta de abajo hacia arriba y libre de las trabas tecnocráticas y metodológicas de dicha dependencia y que son contrarias, precisamente, a las políticas con enfoque de derechos.

En cuanto al Programa Hambre Cero, estrategia anunciada desde la propuesta de plan del gobierno actual como el principal compromiso para combatir el hambre, la información disponible indica que sus avances y enfoques son decepcionantes. El programa se reglamentó finalmente luego de casi dos años de espera mediante el Decreto 684 de 2024 del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, en donde de manera riesgosa quedaron concentradas el mayor número de responsabilidades. Adolece desde su construcción y conformación de instancias de decisión, con la participación efectiva de titulares de derechos y no contempla salvaguardas para la participación de actores libres de conflictos de interés. En cuanto a objetivos y alcance, el programa tiene una comprensión limitada del hambre, la progresividad del derecho a la alimentación y el cumplimiento de todas las obligaciones del Estado; lo cual se ve reflejado en la falta de compromiso con el restablecimiento de los medios de vida, acciones para mejorar el acceso económico asociadas al desempleo, especialmente urbano y la concentración de medidas en el medio rural y en sujetos de especial protección así como en la reactivación de la producción alimentaria local, que son importantes, pero no suficientes. El programa no prohíbe la publicidad, patrocinio y entrega de PCBU, no incluye acciones con enfoque de género e interseccional, así como medidas específicas para la atención de las mujeres y niñas, de igual manera no tiene una conexión clara con una política nacional para la garantía del DHANA y la soberanía alimentaria (SOBAL). En cuanto a su implementación, el programa tiene un balance igualmente precario, con avances centrados en la gestión, pero no en el grueso de las medidas por falta de presupuesto, dejando el componente implementado hasta el momento, limitado a acciones de asistencia alimentaria para un alivio temporal e inmediato.

.....

78 “por la cual se crea el sistema nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”.

## Conclusiones

Es así como, a modo de conclusión, se observa que, aunque en los últimos años se han adoptado medidas normativas y programas impulsados en buena parte por la presión de las organizaciones sociales, el derecho humano a la alimentación en Colombia continúa lejos de garantizarse plenamente. La persistencia de la inseguridad alimentaria, la consolidación de la dieta corporativa, las dificultades en el acceso a la tierra y la débil implementación de las políticas existentes muestran que no se ha logrado una respuesta estructural ni con enfoque de derechos. Mientras el Estado mantenga un abordaje fragmentado y asistencialista, sin asegurar una participación social vinculante, el derecho a la alimentación seguirá siendo una promesa incumplida para millones de personas y comunidades en el país.

## Referencias bibliográficas

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2017). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2019). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia. Información recibida de Colombia sobre el seguimiento de las observaciones finales.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2022). Nota estadística: Inseguridad alimentaria en Colombia. DANE - FAO.
- FAO et. al. (2025). América Latina y el Caribe - Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición 2024: Fomentando la resiliencia frente a la variabilidad del clima y los eventos climáticos extremos para la seguridad alimentaria y la nutrición. Santiago de Chile. p: 164, 168, 171. Disponible en: <https://www.fao.org/americas/publicaciones/panorama/es>
- Ministerio de Salud y Protección Social et al. (2019). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015. Bogotá. Versión 2. pp: 407, 453.
- Periódico UNAL. (2024, agosto). Periódico UNAL 233. ISSN 2981-3654.
- Programa Mundial de Alimentos (WFP). (2024). Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana. Programa Mundial de Alimentos.
- Red Nacional de Agricultura Familiar-RENAF. (2023). Documento de aportes a la construcción de una política pública de la distribución y la comercialización en la ACFC.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2024). Importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales, diciembre de 2023.



# DERECHO A LA EDUCACIÓN

Desde 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha resaltado la educación como un eje fundamental y una inversión estratégica que “desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico” (CDESC, 1999, p. 1). En consonancia, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce este derecho en dos de sus disposiciones clave: los artículos 13 y 14. De hecho, el artículo 13 constituye la disposición más extensa y exhaustiva sobre el derecho a la educación dentro del marco normativo internacional de los derechos humanos (CDESC, 1999, p. 1).

En su Observación General N.º 13, el CDESC desarrolla los elementos esenciales del derecho a la educación no solo a partir del PIDESC, sino también en articulación con otros instrumentos internacionales, como la Declaración y Plan de Acción de Viena (parte I, párr. 33, y parte II, párr. 80), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 29, párr. 1) y la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990, art. 1). En este documento, el Comité precisa los requisitos que deben cumplir los sistemas educativos en todas sus formas y niveles, consolidando así una visión amplia e integral del derecho a la educación.

## 1. Características para la plena garantía de derecho a la educación – Educación Formal.

### 1.1. Disponibilidad.

Para el CDESC, la disponibilidad implica que “debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte” (CDESC, 1999, p. 3). En el caso de Colombia, entre 2018 y 2023 (último año registrado) este criterio puede analizarse a partir de la evolución de la matrícula, el número de docentes, las sedes educativas y la infraestructura disponible, así como de la incorporación de tecnologías de la información en el sistema educativo. Esta organización facilita observar tanto los avances como las limitaciones del sistema educativo colombiano en el período analizado.

#### a. Matrícula y cobertura.

Entre 2018 y 2023 la matrícula total en educación formal que es la operación estadística tipo censo que realiza el DANE y que considera “todos los establecimientos educativos legalmente constituidos, tanto del sector oficial como del sector no oficial, que ofrecen los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria, media, Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI) y Modelos Educativos Flexibles” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025, p. 2) en Colombia

mostró una tendencia decreciente: pasó de 9.916.546 estudiantes en 2018 a 9.547.160 en 2023, lo que equivale a una caída acumulada de 369.386 alumnos, es decir un 3,7%. Aunque en 2019 se alcanzó el mayor número de matriculados con 10.036.440, a partir de 2020 la matrícula disminuyó de manera continua, en parte por los efectos de la pandemia y la ausencia de una expansión sostenida de cobertura. Durante todo el período, el sector oficial absorbió la mayor proporción de estudiantes, con cifras que estuvieron entre 7,97 millones en 2018, equivalente al 80,4%, y 7,65 millones en 2023, equivalente al 80,2%, mientras que el sector no oficial se mantuvo entre 1,94 y 1,89 millones de alumnos.

Este comportamiento no fue el mismo en el país. En 2018, 7,55 millones de estudiantes, equivalentes al 76,1%, estaban matriculados en zonas urbanas frente a 2,37 millones en zonas rurales, equivalentes al 23,9%. Para 2023, la distribución porcentual se mantuvo prácticamente igual, con 7,25 millones en urbano, es decir el 75,9%, y 2,30 millones en rural, es decir el 24,1%. Esta estabilidad porcentual oculta una reducción en términos absolutos, ya que las áreas urbanas perdieron alrededor de 300.000 alumnos en el período y las rurales retrocedieron en aproximadamente 70.000 cupos. La persistencia de esta brecha territorial, en la que tres de cada cuatro estudiantes se concentran en las ciudades y solo uno de cada cuatro en el campo, evidencia que los esfuerzos por garantizar la disponibilidad educativa en zonas rurales siguen siendo insuficientes.

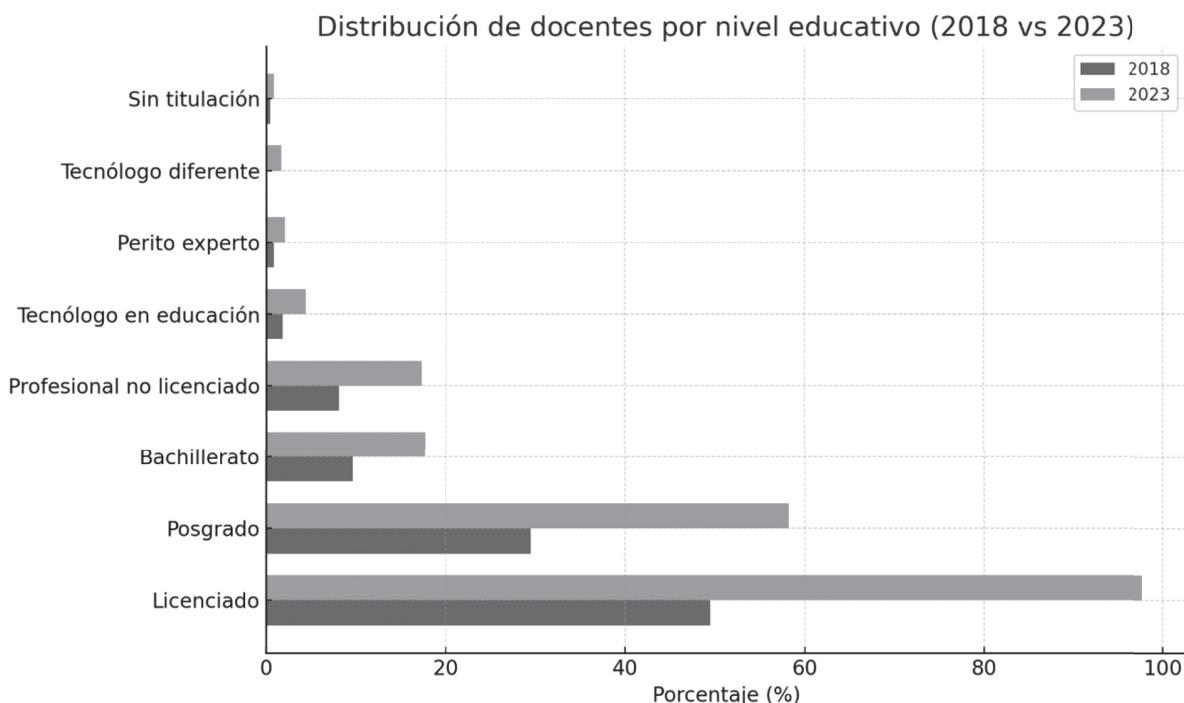
## **b. Docentes.**

Entre 2018 y 2023 el número de docentes vinculados a la educación formal en Colombia mostró un comportamiento estable con una leve inclinación al alza. En 2018 se registraron 478.398 docentes, cifra que aumentó a 488.537 en 2019 y se redujo a 484.304 en 2020. En 2021 se presentó el menor número del período con 476.267, pero en los dos años siguientes se recuperó hasta alcanzar 491.958 en 2022 y 494.374 en 2023. En términos netos, en el período se incorporaron cerca de 16.000 docentes adicionales, lo que representa un crecimiento acumulado del 3,3%. La mayor parte de este personal se concentró en el sector oficial, con participaciones que oscilaron entre el 71% y el 73% del total, mientras que el sector privado mantuvo alrededor de una cuarta parte. Territorialmente, cerca del 72% de los docentes ejercieron en zonas urbanas y apenas el 28% en zonas rurales, lo que evidencia una brecha que limita la disponibilidad del servicio educativo en el campo.

En cuanto al nivel de formación, la mayoría de los docentes de educación formal cuenta con título universitario, seguido de un porcentaje importante con posgrado, en especial maestrías, mientras que una proporción menor corresponde a quienes poseen formación técnica o tecnológica (ver gráfico 1). Esta distribución, que se ha mantenido estable en el período, refleja avances en la profesionalización docente.

Al relacionar el número de docentes con la matrícula total del país se observa que la proporción de estudiantes por maestro se mantuvo en torno a veinte durante todo el período. En 2018 había en promedio 20 alumnos por docente, cifra que se mantuvo hasta 2021 y disminuyó en 2022 a 19 y manteniendo en 2023.

Más allá de las cifras de cobertura y formación, es necesario considerar que la disponibilidad de docentes en Colombia también se ve gravemente afectada por el contexto de violencia. Las y los maestros han sido históricamente víctimas del conflicto armado y, en los últimos años, las amenazas y riesgos asociados a su labor han aumentado. Según datos de la Unidad Nacional de Protección, a través del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas Individuales (CERREM), los casos atendidos relacionados con docentes pasaron de 233 en 2022 a 282 en 2023 y alcanzaron 402 en 2024. Este incremento refleja el creciente nivel de vulnerabilidad que enfrentan las y los docentes en el país, especialmente en territorios con presencia de actores armados ilegales.

**Gráfica 1:** Distribución de docentes por nivel educativo.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Boletín de educación formal del DANE

La Defensoría del Pueblo, mediante sus alertas tempranas, ha identificado municipios en los que los docentes son señalados como potenciales víctimas de las dinámicas del conflicto armado. En 2025 estas alertas se concentran en departamentos como Norte de Santander, Cesar, Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Tolima, Huila, Caquetá y Amazonas. Esta situación evidencia que la violencia no solo pone en riesgo la vida y seguridad del magisterio, sino que también compromete la posibilidad real de garantizar la disponibilidad del derecho a la educación en regiones donde los niños, niñas y adolescentes requieren con mayor urgencia la presencia del Estado.

### c. Sedes educativas.

Entre 2018 y 2023 el número de sedes educativas en Colombia se mantuvo cercano a las 53.000, pero el acceso a internet evidenció profundas desigualdades. El punto más crítico se registró en la pandemia: en 2020 solo el 30,2% de las sedes oficiales y el 12,9% de las rurales tenían conexión, justo cuando la virtualidad era indispensable para continuar con el proceso educativo. En contraste, el sector no oficial y las zonas urbanas superaban el 90% de cobertura, lo que reforzó la brecha en el sistema educativo (ver tabla 1).

En 2021, cuando estalló el escándalo de corrupción del contrato de Centros Poblados, el acceso en colegios oficiales apenas llegaba al 38%, reflejando cómo la mala gestión y la falta de transparencia profundizaron la crisis. A partir de 2022 se observa una recuperación acelerada, alcanzando en 2023 al 56,2% de las sedes oficiales y al 48,2% de las rurales, aunque todavía la mitad de los colegios en zonas rurales permanecen sin conexión, confirmando que la desigualdad territorial en el acceso a internet sigue siendo un obstáculo central para garantizar equidad en la educación.

**Tabla 1:** Sedes educativas y acceso a Internet (2018–2023)

Año	Sedes educativas (total)	% con Internet (sector oficial)	% con Internet (sector no oficial)	% con Internet zona urbana	% con Internet zona rural
<b>2018</b>	53.202	37,4%	97,9%	95,5%	20,0%.
<b>2019</b>	53.527	33,9%	97,1%	91,9%	21,3%
<b>2020</b>	53.484	30,2%	97,8%	93,4%	12,9%
<b>2021</b>	53.066	38,0%	97,8%	92,6%	18,6%
<b>2022</b>	53.185	46,4%	98,4%	94,3%	24,2%
<b>2023</b>	53.148	56,2%	98,5%	96,9%	48,2%

**Nota:** Elaboración propia con datos del Boletín de educación formal del DANE

## 1.2. Accesibilidad.

El CDESC desarrolla la accesibilidad como un elemento esencial del derecho a la educación, integrada por la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad económica. Esta dimensión se refleja en la reducción de la deserción escolar y el aumento de la cobertura bruta en educación media. También se mide en la disminución de las brechas urbano-rurales en la cobertura neta de preescolar, básica y media, que muestran hasta qué punto el Estado garantiza que las condiciones sociales y territoriales no se conviertan en un obstáculo para el ejercicio pleno de este derecho.

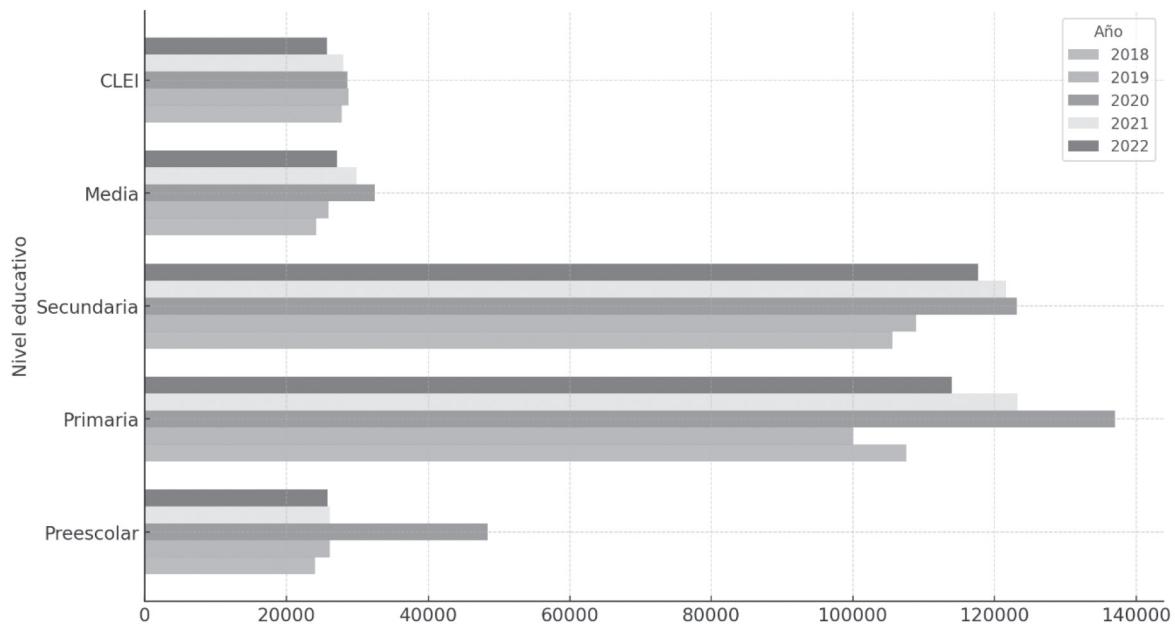
### a. Deserción escolar

La deserción escolar en Colombia significó que, entre 2018 y 2022, cada año 300.000 y 360.000 estudiantes abandonaran el sistema educativo. En 2018 y 2019 la cifra rondó los 320.000 estudiantes, en 2020 subió ligeramente hasta cerca de 326.000, y en 2021 alcanzó el nivel más alto con aproximadamente 362.000 desertores. Para 2022 se registró una leve mejoría con unos 331.000 estudiantes menos en el sistema, aunque todavía sin volver a los valores más bajos del periodo (ver gráfico 2).

Al analizar por niveles educativos, los CLEI mantienen de forma constante los porcentajes más altos de deserción, cercanos al 10%, aunque representan la menor proporción de matrícula desde 2018 a 2022. Esto significa que, en términos absolutos, las pérdidas son significativas en una población ya vulnerable. Primaria y secundaria concentran la mayor cantidad de desertores por el tamaño de su matrícula, mientras que en preescolar se presentó un pico excepcional en 2020 con más de 48.000 niños y niñas fuera del sistema. Estas cifras muestran que, a pesar de los altibajos recientes, el país no ha logrado cerrar la brecha de permanencia escolar y que cada año cientos de miles de estudiantes siguen abandonando sus estudios.

### b. Cobertura bruta en educación formal

La mirada sobre la deserción se complementa con la evolución de la tasa bruta de cobertura, que permite dimensionar el alcance del sistema educativo en los distintos niveles. En educación media se observa un progreso sostenido: en el año 2000 apenas alcanzaba el 58,4%, pero desde 2017 se mantiene por encima del 80% y llegó a 86,1% en 2020 (DANE, 2022, p. 8). Este avance evidencia una mayor capacidad del país para garantizar que un número creciente de jóvenes acceda a este nivel, aunque las cifras de abandono muestran que el reto no está únicamente en la matrícula inicial, sino también en asegurar que quienes ingresan permanezcan y culminen sus estudios.

**Gráfico 2: Número estimado de estudiantes que desertaron por nivel educativo (2018–2022)**

**Nota:** Elaboración propia con datos del Boletín de educación formal del DANE

Al mismo tiempo, la cobertura bruta total para la población entre 5 y 17 años se mantuvo en torno al 75% entre 2018 y 2020, pero con una profunda desigualdad territorial. En el ámbito urbano el indicador superó el 82%, mientras que en el rural apenas alcanzó el 54%, lo que configura una brecha cercana a los 29 puntos porcentuales (DANE, 2022, p. 9). Así, aunque los promedios nacionales sugieren un avance en cobertura, persiste una fractura estructural entre lo urbano y lo rural que reproduce las desigualdades en el acceso a la educación y limita la realización efectiva del derecho para amplios sectores de la población.

### 1.3. **Adaptabilidad**

La adaptabilidad, según el CDESC, se refiere a la capacidad que debe tener la educación para ajustarse a los cambios sociales y responder a las necesidades de los estudiantes en contextos diversos. Esto implica flexibilidad en la oferta educativa y mecanismos que garanticen la inclusión de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (CDESC, 1999, p. 4).

Durante este periodo, el sistema educativo colombiano ha tenido que adaptarse de manera activa al masivo flujo migratorio proveniente de Venezuela, garantizando progresivamente el derecho a la educación de esta población. La matrícula de estudiantes migrantes pasó de apenas 34.030 en 2018 a 489.082 en 2021, lo que significó multiplicar su presencia en las aulas oficiales en apenas tres años. Para 2023 y 2024, la cifra superó los 600.000 niños, niñas y adolescentes venezolanos en colegios del país, consolidándose la migración como un componente estructural de la planeación educativa nacional (Laboratorio de Economía de la Educación [LEE], 2024, p. 2)

En cuanto al estatus migratorio, la tendencia registrada muestra un cambio sustantivo en favor de la garantía de derechos. En 2022, la mayoría de los estudiantes aún estaba en condición irregular (61,9 % frente a 38,1 % regulares), pero a partir de 2023 la proporción se invirtió: el 54,2 % ya contaba con documentos válidos y en 2024 el porcentaje de regulares ascendió al 62,3 %, frente a

un 37,7 % de irregulares (LEE, 2024, p. 4). Este avance refleja la capacidad de adaptación institucional no solo para ampliar la cobertura escolar, sino también para articularse con los procesos de regularización migratoria, asegurando condiciones más estables para la permanencia educativa de esta población.

## **2. Educación superior.**

Si bien el CDESC ha señalado que la educación superior no constituye una obligación inmediata y universal en el mismo sentido que la primaria, sí establece que los Estados deben “adoptar medidas” para implantarla progresivamente, garantizando que esté disponible “en diferentes formas” y que se articulen estrategias nacionales con indicadores y criterios de referencia que permitan evaluar avances reales (CDESC, 1999, p. 4). Esta exigencia adquiere relevancia particular en contextos como el colombiano, donde persisten limitaciones de acceso, cobertura y sostenibilidad en el sistema de educación superior.

El Comité también enfatiza que la educación técnica y profesional “forma parte integral de todos los niveles de enseñanza, comprendida la superior” (CDESC, 1999, p. 11), destacando la necesidad de que los planes de estudio y la oferta institucional respondan a las realidades sociales y culturales de los estudiantes, incorporando modalidades flexibles como la enseñanza a distancia. Sin embargo, en Colombia, las respuestas han presentado tropiezos y aún están lejos del estándar internacional en muchos campos.

Esta tensión se refleja en problemas estructurales: altos índices de deserción vinculados a las barreras económicas, proliferación de “universidades de garaje” sin estándares de calidad adecuados, y un modelo de financiamiento que, en lugar de reforzar las instituciones públicas, ha permitido que la educación privada se expanda sin suficiente control estatal.

### **2.1. Cobertura de la educación superior**

Entre 2018 y 2022 la cobertura en educación superior pasó de 53,97% a 54,92%, un aumento de solo 0,95% que mostró una expansión muy limitada (LEE, 2025, p. 1). Durante este período se mantuvieron como política de Estado los programas de subsidio a la demanda y de endeudamiento, en particular Generación E.

Este programa “vinculó a casi 120 mil estudiantes entre 2019 y 2020, con una inversión ejecutada de \$315 mil millones de pesos girados a 112 instituciones” (Organización Colombiana de Estudiantes [OCE], 2021). Sin embargo, los beneficios se concentraron de manera desigual en el sector privado: “las IES privadas recibieron casi \$100 mil millones mientras contaban con menos de 5.300 estudiantes. Es decir que estas IES recibieron el 31% de los recursos con sólo el 4% de los estudiantes del programa” (OCE, 2021).

Como lo advirtieron distintas voces, este esquema reprodujo un incentivo perverso, pues “programas como Generación E promovieron el alza de matrículas porque las instituciones que más cobraban eran las que más se beneficiaban del programa” (OCE, 2021). Ello generó endeudamiento creciente para la juventud y desigualdades en el acceso, al tiempo que limitó el fortalecimiento de la educación pública. Entre 2022 y 2024 la cobertura se recuperó hasta el 57,53%, gracias a medidas de gratuidad e inclusión (LEE, 2025, p. 2). Sin embargo, Colombia continuó rezagada frente a estándares internacionales: “los países de la OCDE superaban el 70% de cobertura, y casos como Chile o Argentina alcanzaban niveles cercanos o superiores al 90%” (LEE, 2025, p. 1).

## **2.2. Admisión en programas de pregrado**

El comportamiento de la admisión en programas de pregrado entre 2018 y 2024 evidencia de manera clara la capacidad del sistema para absorber la demanda estudiantil. Tal como se indica, “el número de admitidos es un indicador directo de la capacidad instalada del sistema que depende tanto de la infraestructura como de la disponibilidad de docentes, financiación pública o privada, y cobertura territorial” (LEE, 2025, p. 6). El pico más alto se alcanzó en el primer semestre de 2021, con 312.071 estudiantes en instituciones oficiales y 258.572 en privadas, lo que representó la máxima expansión observada en el periodo. Aunque en los años posteriores las cifras oficiales se mantuvieron elevadas, con 297.110 y 308.965 en 2024, estas no lograron superar el máximo histórico, lo que confirma la persistencia de límites estructurales en la capacidad de absorción del sistema (ver gráfica 3).

La evolución de la admisión también revela la influencia directa de las políticas públicas de financiamiento. El impulso inicial de la gratuidad parcial en 2021 y la posterior consolidación de la gratuidad universal en instituciones oficiales ampliaron el acceso para sectores históricamente marginados, pero al mismo tiempo mostraron que la capacidad instalada del sistema oficial todavía no logra responder plenamente a la presión de la demanda. Mientras tanto, el sector privado presentó un comportamiento más volátil, con caídas significativas a partir de 2023. Esta tendencia puede explicarse por una migración de aspirantes hacia las instituciones públicas, atraídos por las ventajas económicas de la gratuidad, lo que a su vez tensionó aún más la oferta oficial.

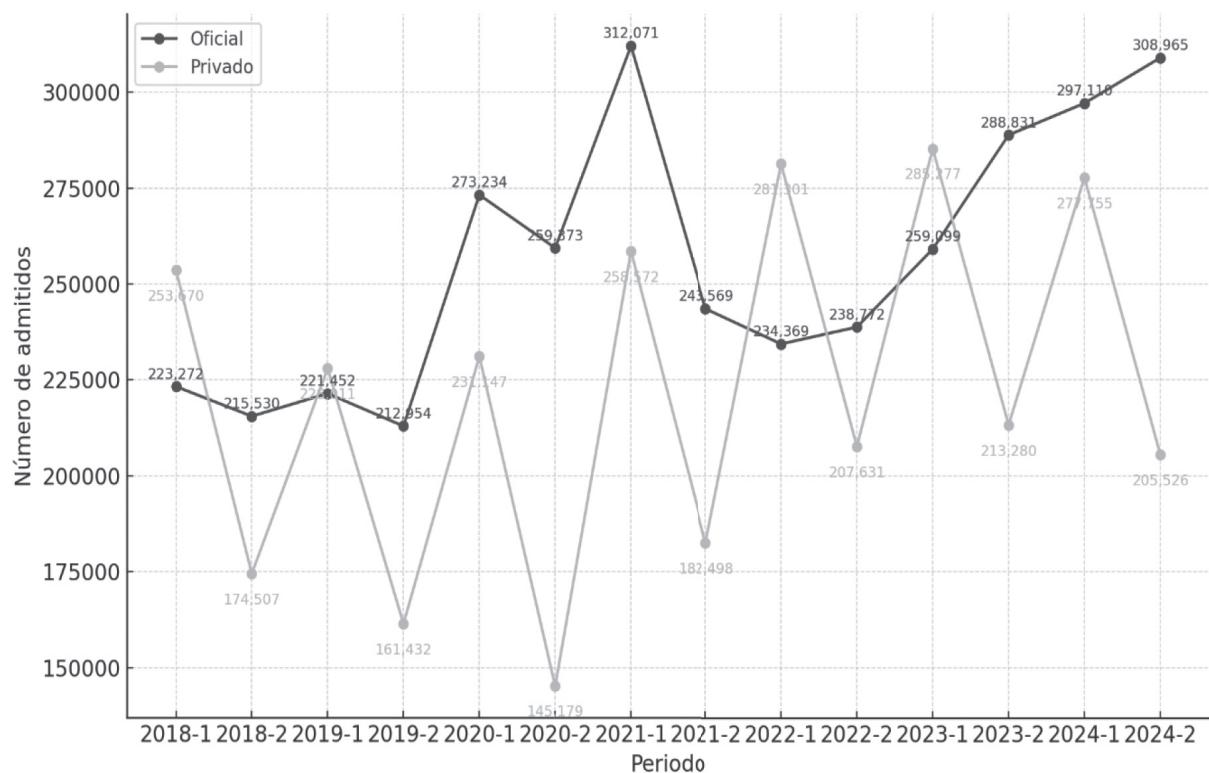
Por otra parte, la tasa de admisión refleja de manera más clara la desigualdad entre sectores. En el oficial, “ésta ha sido históricamente baja y volátil, lo que refleja un alto nivel de selectividad y una limitada capacidad de respuesta frente a la demanda” (LEE, 2025, p. 10), moviéndose entre un mínimo de 35% en 2019-1 y un máximo de 59% en 2023-2. En contraste, el sector privado ha mantenido tasas de admisión consistentemente altas, por encima del 80% y con picos cercanos al 90%, lo que sugiere una mayor capacidad de absorción, pero también una menor selectividad académica. La brecha estructural implica que mientras el sistema privado admite entre ocho y nueve de cada diez aspirantes, en el público apenas acceden entre cuatro y seis, lo que reproduce barreras de acceso para los estudiantes de menores ingresos que dependen de la oferta oficial (ver gráfica 4).

## **2.3. Deserción y graduación**

El análisis de la deserción en el periodo 2018–2024 evidencia avances, pero también limitaciones estructurales. La tasa de deserción anual (TDA) se ubicó “para el año 2023 en 8,97%, es decir, 0,06% por debajo de la tasa de 2022 (9,03%), lo que indica una tendencia hacia niveles prepandemia” (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2025). A pesar de esta disminución, la deserción por cohorte acumulada muestra un panorama preocupante: “aproximadamente 1 de cada tres estudiantes que ingresan al sistema no culmina sus estudios” (MEN, 2025), alcanzando en 2023 un 23,15% en el nivel universitario, 32,01% en el tecnológico y 33,52% en el técnico profesional.

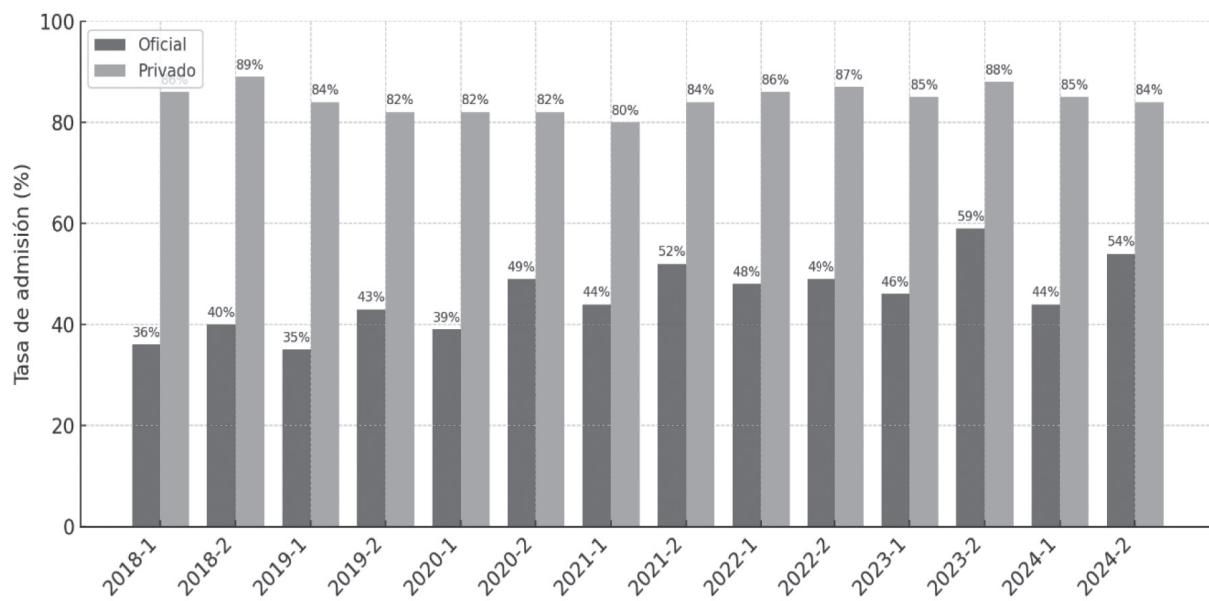
En paralelo, los indicadores de graduación reflejan un comportamiento más favorable. Según el SPADIES, “la tasa de graduación acumulada permite conocer semestre a semestre el porcentaje acumulado de estudiantes que se han graduado de los programas académicos” (MEN, 2025). Para 2023, este indicador mostró que aproximadamente 4 de cada 10 estudiantes se gradúan efectivamente de sus programas de educación superior. El comportamiento es creciente en todos los niveles: “para el año 2023 se presenta un aumento de 0,85% en esta tasa para el nivel universitario, de 0,38% en el nivel tecnológico y de 0,75% en el nivel técnico profesional” (MEN, 2025).

**Gráfica 3: Número de admitidos en pregrado en IES de 2014-2024**

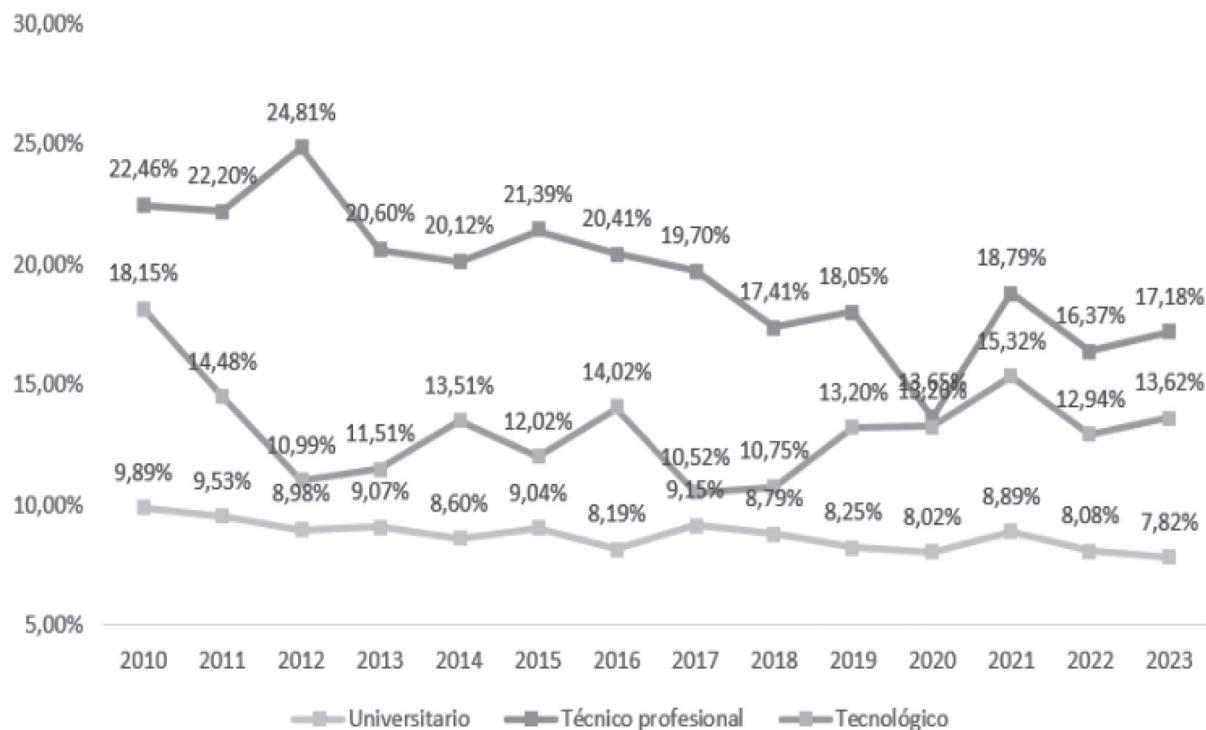


Fuente: Elaboración propia con datos de LEE (2025)

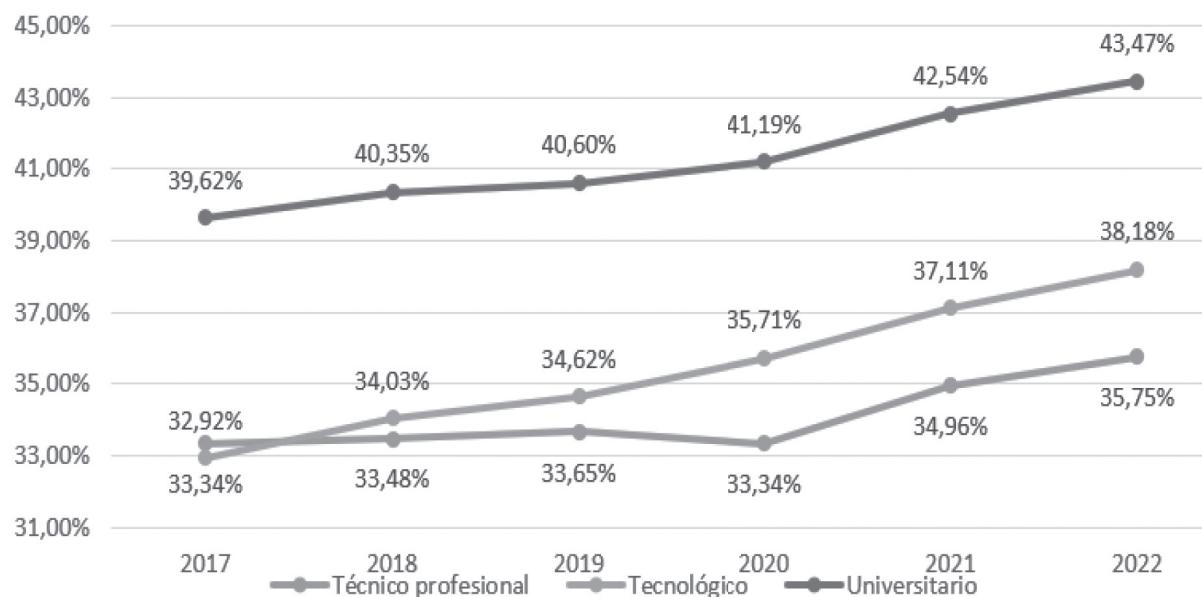
**Gráfica 4: Tasa de admisión (inscritos/admitidos) en pregrado en IES de 2014-2024**



Fuente: Elaboración propia con datos de LEE (2025)

**Gráfica 5: Tasa de deserción anual según nivel de formación**

Fuente: Extraído del Ministerio de Educación Nacional (2025)

**Gráfica 5: Tasa de graduación acumulada**

Fuente: Extraído del Ministerio de Educación Nacional (2025)

Si se observan las cifras de graduados por nivel de formación, entre 2018 y 2024 el sistema pasó de 482.122 a 547.959 graduados. Este aumento se explica, sobre todo, por la expansión en los programas universitarios, que alcanzaron 262.207 egresados en 2024, y en la formación avanzada, con 39.317 maestrías y 1.349 doctorados en ese mismo año. Estos datos sugieren que, aunque la deserción sigue afectando a una proporción significativa de estudiantes, el sistema ha logrado sostener una trayectoria ascendente en el número de graduados, con mayor resiliencia en los niveles universitarios y de posgrado.

## **2.4. Instituciones de Educación Superior: crecimiento numérico y rezago en acreditación**

La reglamentación de la educación superior en Colombia no ha logrado filtrar de manera efectiva la creación de instituciones sin estándares de calidad adecuados. Como lo ha señalado el profesor Carles Ramió, “convertían en universidad cualquier academia en los bajos de un garaje” (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2023), lo que refleja la debilidad de los mecanismos de control en el país. Esta situación ha favorecido la proliferación de instituciones que “funcionan sin cumplir las condiciones mínimas de calidad, rigor académico y demás exigencias docentes” (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2023).

Desde esta perspectiva, el fenómeno de las llamadas universidades de garaje se configura como un problema estructural del sistema de aseguramiento de la calidad, ya que estas instituciones no garantizan procesos de investigación, formación docente o pertinencia de programas. Como se advierte, “las universidades de garaje producen profesionales de garaje y cuentan con ‘taxi-profesores’ que van dando clases de un lugar a otro para sumar honorarios, que en la práctica no tienen físico tiempo para preparar bien sus clases” (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2023).

A lo anterior se suma que, aunque el número de Instituciones de Educación Superior (IES) ha crecido levemente en los últimos años, el avance en materia de acreditación de alta calidad es limitado. Como se observa en la tabla 2, entre 2021 y 2024 el total de IES pasó de 298 a 305, pero solo se registró un aumento de 21 instituciones acreditadas, al pasar de 76 a 97, lo que confirma que el sistema privilegia la expansión cuantitativa más que la consolidación cualitativa (ver tabla 2).

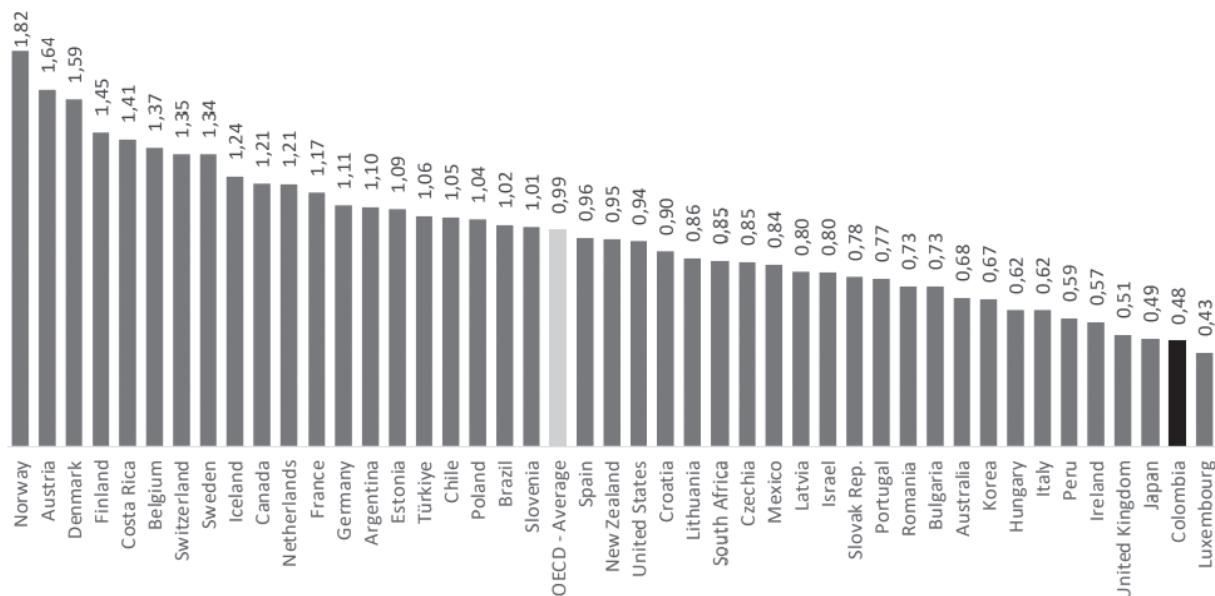
**Tabla 2:**  
IES y programas que reportan matrícula

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
TOTAL, IES	298	300	304	305
TOTAL, IES ACREDITADAS	76	90	92	97
PROGRAMAS QUE REPORTAN MATRÍCULA	12.290	12.680	12.842	12.959

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio Educación Nacional (2024)

## **2.5. Asignación presupuestal y brechas en la financiación de la educación superior.**

En 2024, “las 64 IES oficiales del orden nacional recibieron \$7,8 billones del Presupuesto General de la Nación, de los cuales \$6,9 billones (el 86%) se destinaron a funcionamiento y \$891 mil millones (el 14%) a inversión” (LEE, 2025a, p. 10). Este desbalance refleja que la mayor parte de los recursos se concentran en cubrir gastos operativos, limitando la capacidad para fortalecer procesos de inversión, innovación y ampliación de cobertura. De igual manera, “en 2023 las universidades oficiales recibieron \$6,5 billones, equivalen-

**Gráfica 6:** Gasto público en educación terciaria como porcentaje del PIB: Colombia y OCDE: 2022

**Fuente:** Tomado de LEE (2025)

tes al 0,41% del PIB” (LEE, 2025a, p. 10), lo que confirma el rezago estructural frente a estándares internacionales de financiación de la educación superior (ver gráfica 6).

La inequidad en la distribución también resulta evidente: “las ITTU oficiales recibieron en 2023 un total de \$310 mil millones de pesos, equivalentes al 4,8% de lo que recibieron las universidades, pese a que representan cerca del 45% de la matrícula” (LEE, 2025a, p. 11). Este desfase revela un modelo de asignación que privilegia a las universidades, dejando en desventaja a las instituciones técnicas y tecnológicas, que son estratégicas para ampliar el acceso y diversificar la oferta educativa.

En el caso de las instituciones privadas, las matrículas “representan entre el 70% y 90% de sus ingresos” (LEE, 2025a, p. 8), lo cual expone la alta dependencia del financiamiento de los hogares y el peso regresivo de la cobertura bajo esquemas de mercado.

## Conclusiones

En la educación básica y media, entre 2018 y 2024 se observó una caída sostenida en la matrícula y una persistente desigualdad territorial que mantiene en desventaja a las zonas rurales. A pesar de avances en cobertura bruta y de esfuerzos por integrar a poblaciones como la migrante, las cifras de deserción escolar muestran que cada año cientos de miles de estudiantes abandonan el sistema, lo que confirma que las condiciones de disponibilidad y accesibilidad siguen siendo insuficientes para garantizar el derecho a la educación en estos niveles.

En la educación superior, los incrementos en cobertura estuvieron acompañados de políticas de gratuidad que ampliaron el acceso en las instituciones oficiales, pero persistieron barreras estructurales ligadas a la deserción, la inequidad en la financiación y la proliferación de instituciones sin estándares de calidad adecuados. El rezago en acreditación y la concentración de recursos en funcionamiento más que en inversión limitan la consolidación de un sistema que asegure equidad, pertinencia y sostenibilidad.

En conjunto, el panorama de la educación en Colombia entre 2018 y 2024 refleja un progreso con limitaciones. Los esfuerzos estatales han permitido avances en cobertura y permanencia, pero las brechas territoriales, sociales y de calidad siguen marcando el acceso desigual. La garantía del derecho a la educación requiere superar las tensiones entre cantidad y calidad, entre cobertura y equidad, y entre financiamiento inmediato y sostenibilidad de largo plazo. Seguir avanzando en la garantía del derecho a la educación como motor para un país en Paz.

## Referencias bibliográficas:

- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (1999). Observación General Nº 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (E/C.12/1999/10). Naciones Unidas.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2019). Boletín técnico: Educación Formal (EDUC), 2018. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2020). Boletín técnico: Educación Formal (EDUC), 2019. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2021). Boletín técnico: Educación Formal (EDUC), 2020. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2022). Boletín técnico: Educación Formal (EDUC), 2021. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2023). Boletín técnico: Educación Formal (EDUC), 2022. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2024). Boletín técnico: Educación Formal (EDUC), 2023. Bogotá D.C.
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2024). Informe análisis estadístico No. 108: La situación de los estudiantes venezolanos en el sistema educativo colombiano. Pontificia Universidad Javeriana.
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2025). Informe análisis estadístico No. 123: Estadísticas en educación superior en pregrado en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2025a). Informe análisis estadístico No. 124: Financiación de la educación superior: realidades y retos para el sector. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2025). SPADIES – Estadísticas de deserción. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/spadies/secciones/Estadisticas-de-desercion/#:~:text=Para%20el%20a%C3%B3%202023%20este,que%20desertan%20ha%20venido%20disminuyendo.&text=La%20tasa%20de%20graduaci%C3%B3n%20acumulada,a%20consultar%20los%20siguientes%20documentos>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2024). SNIES – Sistema Nacional de Información de la Educación Superior: Estadísticas. Recuperado de <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/>

Organización Colombiana de Estudiantes [OCE]. (2021, 5 de mayo). Tras dos años de Generación E: cifras infladas, más endeudamiento y desfinanciación. Recuperado de <https://ocecolombia.co/tras-dos-anos-de-generacion-e-cifras-infladas-mas-endeudamiento-y-desfinanciacion/>

Observatorio de la Universidad Colombiana. (2023, 30 de noviembre). En Colombia convertían en universidad cualquier “academia de garaje”: universítologo español. Recuperado de <https://www.universidad.edu.co/en-colombia-convertian-en-universidad-cualquier-academia-de-garaje-universitologo-espanol/>



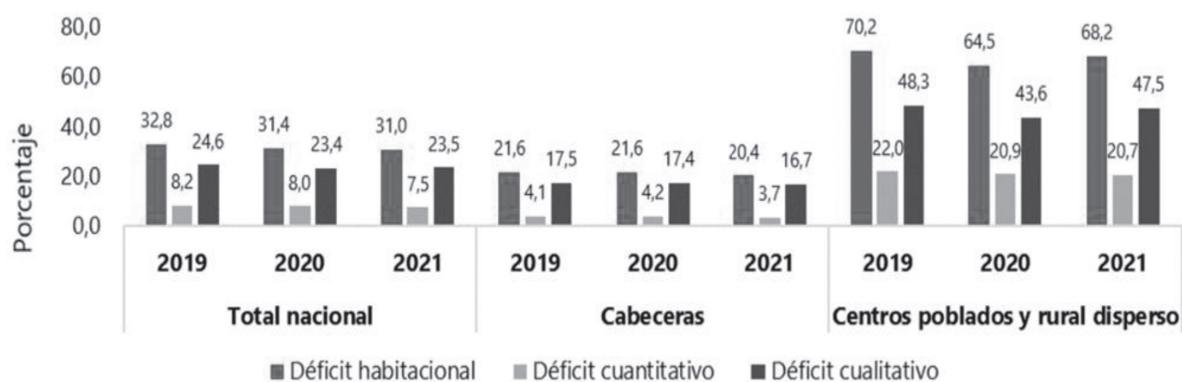
# DERECHO A LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

**E**l derecho a la vivienda y al hábitat está ligado a la dignidad humana y muestra la clara indivisibilidad de los derechos humanos, ya que la carencia de una vivienda adecuada pone en riesgo el derecho a la seguridad, a la privacidad, el derecho a la salud o al desarrollo personal por lo cual puede considerarse éste como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la observación general Nº 4 del Comité DESC (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la observación general Nº 7 (1997) sobre desalojos forzados. El derecho a la vivienda y el hábitat es un componente esencial de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), al que Colombia se encuentra suscrito.

Este derecho implica no solo el acceso a una vivienda, sino también la garantía de condiciones de seguridad, asequibilidad, habitabilidad y acceso a servicios básicos en un entorno adecuado. Entre 2019 y 2024, Colombia afrontó una creciente urbanización (principalmente en las ciudades intermedias), el desplazamiento forzado, los procesos migratorios y la inequidad constante en el acceso a viviendas de calidad. El presente documento tiene como objetivo analizar la situación del derecho a la vivienda y el hábitat en Colombia durante este periodo, identificando brechas, avances y áreas prioritarias de acción.

Entre 2019 y 2024, Colombia mostró avances y persistencias en el acceso a vivienda y hábitat. Según el DANE, en su Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), cuando relaciona los déficits habitacionales, cuantitativos y cualitativos en el periodo de 2019 al 2021, muestra en el total nacional que hubo una disminución de uno (1) a dos (2) puntos porcentuales, revisando tanto las cabeceras, como los centros poblados y lo rural disperso. (Gráfico 1)

**Gráfico 1. Porcentaje de hogares en déficit habitacional según tipo  
(Total nacional y área) – 2019, 2020, 2021**



Fuente: DANE, ECV (2021)

En las cabeceras urbanas, el déficit cualitativo predomina debido a problemas de hacinamiento, deterioro estructural y carencias en servicios públicos; mientras tanto en las áreas rurales enfrentan dificultades significativas para acceder a vivienda formal y servicios básicos como agua potable y electricidad.

Programas como *Mi Casa Ya* y los subsidios de vivienda promovidos desde gobiernos anteriores, buscaron reducir el déficit. En el periodo (2018 – 2022) lograron asignar aproximadamente 200.000 subsidios<sup>79</sup>. Sin embargo, la eficacia de estas medidas es cuestionada en diversos aspectos, entre ellos: problemas de focalización, ya que las familias en situación de pobreza y poblaciones desplazadas continuaron enfrentando barreras significativas para acceder a estos beneficios.

En términos de licenciamiento de viviendas, según el CENAC (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional de Colombia), “de cada 5 unidades de vivienda, que aparecen en el mercado colombiano, 3 son de origen informal, lo que indica que son construidas sin licencia de construcción.” (CPNAA, 2023), este dato, que, si bien no da implicaciones mayores en términos de licenciamientos formales de vivienda, si implica que muchas de estas construcciones sin licencia podrían saltarse aspectos como normas sísmo resistentes y otro tipo de variables en la realización de la vivienda, que genera grandes preocupaciones en términos cualitativos.

Mientras tanto los procesos de habitabilidad en la informalidad han tenido un mayor aumento, dado por los procesos de migración interna y externa, por ejemplo, “Colombia acoge a la mayor cantidad de migrantes y refugiados de Venezuela, con más de 2,8 millones de personas” (OIM, 2024), gran parte de la población de estos procesos migratorios se terminó asentando en las zonas urbanas en condiciones precarias o de manera informal a través de la autoconstrucción. Esto se ha reflejado en un mayor aumento de ocupaciones espontáneas, particularmente en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, mostrando la incapacidad de las políticas habitacionales para abordar las necesidades de la población migrante y la más vulnerable. Adicionalmente a esto, las afectaciones por el cambio climático y unos procesos débiles frente al manejo de la gestión del riesgo han exacerbado más la situación, con desastres naturales que afectan principalmente a comunidades en zonas de alta vulnerabilidad.

Colombia tiene la obligación de garantizar el derecho a la vivienda bajo el PIDESC, así como en su propia legislación nacional, incluida la Constitución Política, artículo 51 y leyes como la Ley 3 de 1991, que regula la vivienda de interés social. Durante el periodo (2018-2022), se implementaron estrategias para reducir el déficit habitacional, donde se observa lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, que prioriza la construcción de viviendas VIS (Vivienda de Interés Social) y VIP (Vivienda de Interés Prioritario).

No obstante, el cumplimiento efectivo de estas políticas encontró varios desafíos. Por ejemplo, la informalidad en la tenencia de la tierra sigue siendo la más recurrente para poblaciones en situación de vulnerabilidad, ya que la vivienda formal, es imposible de acceder para gran parte de la población por no poder contar con los recursos o acceso al endeudamiento con bajos intereses, limitando la capacidad de las familias para acceder a esta. Asimismo, la respuesta estatal al desplazamiento forzado y la restitución de tierras ha sido insuficiente, dejando estas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

.....

79 Nota de Prensa. Ministerio de Vivienda <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/cumplimos-el-gobierno-del-presidente-duque-llego-la-familia-beneficiaria-no-615-mil-del-programa-casa-digna-vida-digna-y-entrego-el-subsidio-para>

También se generaron desplazamientos internos generados por procesos de renovación urbana en ciudades principales caracterizados por la gentrificación y/o la violencia urbana, especialmente por la falta de inclusión de las comunidades locales en la planificación y ejecución de proyectos. Esto debilita las redes comunitarias, el tejido social, así mismo debilita las economías locales y aumenta los niveles de precarización de las comunidades afectadas.

El estado colombiano no ha enfrentado los principales problemas que generan las carencias de una vivienda digna o de calidad, al dejar en manos del mercado el proveer a sectores que carecen de ella, debido a que los actores privados priorizan la generación de vivienda para las poblaciones con mayor nivel de ingresos, y la focalización de los programas para los más necesitados y con menor nivel de ingresos no son de ninguna manera accesible, esto se evidencia incluso con la división socio espacial generada a través de la estratificación<sup>80</sup>, dejando marginados a los sectores no bancarizados o con inestabilidad financiera, terminando estos desprovistos de cualquier apoyo y/o políticas efectivas para la superación del déficit de vivienda.

Dentro de las políticas establecidas por el estado colombiano se han relegado condiciones fundamentales de lo que define una vivienda adecuada, según el PIDESC (1997) parágrafos 8 literales c,e y f, como son: el lugar, los gastos soportables y la asequibilidad. Por ejemplo, la ubicación de la vivienda sigue enmarcada en un modelo de ciudad donde impera la segregación socio espacial, lo que hace necesario garantizar la vivienda para poblaciones vulnerables en lugares con una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios que incluye las fuentes de empleo. Esta tarea, a pesar de ser prioritaria, se ha soslayado o en el mejor de los casos se ha enunciado sin ser materializada. Una adecuada ubicación de la vivienda puede garantizar la oferta de bienes y servicios, permite mejores condiciones de calidad de vida, inclusión y superación de la pobreza, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social.

Respecto a la asequibilidad y los gastos soportables, Brito L. ( 2008) manifiesta como los procesos de especulación inmobiliaria generan mayores costos del suelo y limitan de manera importante el derecho a la vivienda a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, a esto se suman los ingresos precarios e inestables de trabajadores/as informales que no sólo impiden la accesibilidad a la vivienda, sino que además, genera sobrecarga en los gastos destinados a otros rubros de la canasta familiar como alimentación, vestuario, servicios públicos, transporte y salud, afectando de manera importante la calidad de vida.

Las organizaciones sociales y comunitarias siguen desempeñando un papel crucial en la defensa y promoción del derecho a la vivienda, las organizaciones siguen enfrentando múltiples dificultades, incluyendo la falta de acceso a financiación, el limitado reconocimiento estatal de sus propuestas y las barreras burocráticas. La inclusión de enfoques diferenciales fue especialmente crítica, ya que mujeres, comunidades étnicas y personas en situación de desplazamiento siguen siendo las más afectadas por la exclusión habitacional.

Se desarrollaron programas como “Casa Digna, Vida Digna” durante el gobierno de 2018-2022, muchas de estas iniciativas han sido insuficientes para cerrar las brechas existentes, especialmente en zonas rurales y para poblaciones vulnerables como las comunidades afrodescendientes e indígenas, siendo además unos programas de mejoramiento que no tuvieron un adecuado desarrollo.

.....

80 La estratificación hace referencia a la utilización del término “estrato “que resultó siendo acogido desde la política pública de subsidios a los servicios públicos y se terminó convirtiendo en un diferenciador social que construye y refuerza estereotipos de discriminación social. Guevara S, J. D., & Shields, R. (2019).

Con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, el gobierno actual ha enfatizado en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. Incluyendo el concepto de hábitat en la política pública:

Se promoverá el acceso a soluciones habitacionales y entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados y la ciudad de origen informal, para su transformación en territorios de paz. Así mismo, se facilitará el acceso a bienes y servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad, participación comunitaria y reconstrucción del tejido social. (numeral 3)

En la estrategia se incluyen iniciativas para aumentar el acceso a la vivienda formal y reducir el déficit mediante subsidios, financiación público-privada y la promoción de proyectos de vivienda de interés social (VIS).

Entre 2019 y 2024, el panorama legislativo incluyó la Ley 2079 de 2021, que fortalece la política de vivienda social. Sin embargo, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), indica que la ejecución de esta legislación ha sido desigual, con una mayor concentración de recursos en zonas urbanas y deficiencias en la inclusión de poblaciones rurales y étnicas, aumentando la segregación ya existente. El PND 2022-2026 plantea ajustes normativos para mejorar la distribución de recursos y promover soluciones habitacionales en territorios históricamente marginados.

Como lo indica Carmona (2022), la ley termina configurándose hacia “un modelo de subsidios a la demanda que, aunado al discurso de la propiedad privada de la vivienda como única posibilidad de acceso a esta, ha representado una ampliación de las fronteras de la deuda tanto en la forma de créditos hipotecarios como de microfinanciamiento a tasas de interés confiscatorias”. Por lo cual se vuelve fundamental generar el acceso a la vivienda adecuada, este no implica y no es excluyente de que la única opción es el acceso a la propiedad privada, si no que existen las opciones y visiones de buscar los territorios colectivos, las apuestas por los arrendamientos rotatorios, las apuestas comunes y colectivas, que dan un giro y posibilidad que muchas poblaciones que por las dinámicas económicas y las variables existentes, no puedan acceder en primera instancia a tener un inmueble.

Persisten brechas significativas en términos de equidad, acceso y calidad. Las políticas actuales no han sido suficientes para abordar la magnitud de las necesidades de la población colombiana, especialmente en poblaciones vulnerables y zonas rurales. Para fortalecer este derecho, es esencial superar la visión neoliberal, que deja en manos del mercado el proveer vivienda que margina a sectores que carecen de empleos estables o se encuentran excluidos del crédito privado; es necesario aplicar de manera efectiva enfoques diferenciales; garantizar la participación activa de las comunidades que permita la construcción de hábitats conforme a los contextos y necesidades culturales de las poblaciones, así como, mejorar la articulación interinstitucional y los recursos destinados para la generación de vivienda digna.

## Referencias bibliográficas

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación general Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada. Naciones Unidas. tomado de <https://www.ohchr.org/es/housing#:~:text=El%20derecho%20a%20una%20vivienda%20adecuada%20es%20un%20derecho%20humano,derechos%20humanos%20ni%20su%20dignidad>.

- Carmona Rojas, M. Y. (2022). Hacia la financiarización de la vivienda en Colombia: Un análisis a partir de las transformaciones normativas (1990-2021). Revista de Geografía Norte Grande, (82), 45-70.
- Espejo, N. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Revista CIS, 8(13), 48-63.
- "En Profundidad, El Derecho a Una Vivienda Adecuada". <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>, visitada el 21 de marzo de 2008.
- DANE 2018. Censo Nacional de Población y Vivienda. visitada 5 febrero 2025
- Guevara S, J. D., & Shields, R. (2019). Spatializing stratification: Bogotá. Ardeth. A Magazine on the Power of the Project (4), 223-236. <https://journals.openedition.org/ardeth/544>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad Y Territorio 2023. INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2023 Del 1 de enero al 30 de septiembre de 2023 tomado de [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117\\_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf)
- Pinto, L. F. F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. Revista Bitácora Urbano Territorial, 13(2), 73-89.



# DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO

**L**a protección del derecho a la tierra y al territorio en Colombia va más allá del reconocimiento jurídico de la propiedad. El Estado tiene la obligación de responder a las necesidades territoriales de todos los sujetos de reforma agraria, considerando las diversas formas de relacionamiento con el espacio rural. Si bien en los últimos años se han otorgado títulos de propiedad, estos no han garantizado condiciones materiales para el goce efectivo de los derechos. Un ejemplo ilustrativo es el caso de familias campesinas de El Porvenir, en Puerto Gaitán (Meta), quienes recibieron títulos sobre predios ocupados por terceros o sobre tierras improductivas, sin acompañamiento institucional, profundizando la inseguridad en la región.

Desde el informe alterno anterior, se ha insistido en la urgencia de una reforma agraria que amplíe la noción de territorio, reconociendo relaciones históricas, sociales y culturales. En esta línea, persisten graves rezagos, como la baja implementación del Decreto 4633 de 2014, que protege la posesión ancestral de pueblos indígenas. A más de una década de su expedición, sólo se han emitido 12 decisiones favorables, mientras unas 200 solicitudes permanecen sin resolver (CNTI, 2025), lo que evidencia dificultades institucionales para garantizar derechos colectivos.

No obstante, se han registrado avances normativos relevantes, como el Decreto 780 de 2024, que reconoce los Territorios Agroalimentarios Campesinos como figura legal de ordenamiento rural. Esta medida reivindica el rol del campesinado en la protección ambiental, pero requiere respaldo mediante políticas públicas de financiamiento, protección productiva y permanencia digna en el territorio.

Por último, resulta urgente superar visiones jerárquicas que enfrentan derechos étnicos y campesinos, en especial tras el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce a este último como sujeto de especial protección. En este marco, se propone fortalecer mecanismos de conciliación como las Mesas Territoriales Interculturales, con acompañamiento institucional, reconocimiento jurídico y una narrativa estatal que promueva el diálogo y prevenga la apropiación territorial por actores externos.

## 1. Concentración de la tierra: una estructura desigual persistente

Colombia sigue siendo uno de los países con mayor concentración de la tierra en el mundo, lo que constituye un obstáculo estructural para el goce efectivo de los derechos rurales. A pesar de algunos avances recientes para mejorar el acceso a la tierra por parte del campesinado, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, persiste la necesidad de una política sostenida que enfrente las raíces históricas de la exclusión en el campo.

Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el 81 % de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) —menores a 10 hectáreas— ocupaban apenas el 5 % del área agrícola, mientras que las UPA mayores a 2.000 hectáreas —que representaban sólo el 0,1 % del total— concentran el 60 % del territorio censado (OXFAM, 2017). Esta desproporción revela una estructura profundamente inequitativa.

Un estudio más reciente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2024), basado en información catastral dentro de la frontera agropecuaria, excluyendo territorios colectivos y predios estatales, confirma esta concentración. El 1 % de los propietarios posee el 47 % del área rural, y el 10 % concentra el 81 %, con un índice de Gini de 0,87. Este indicador refleja una de las distribuciones más desiguales del planeta.

El análisis por tamaños de predios también es revelador: cerca de 29.525 predios mayores a 200 hectáreas suman más de 21 millones de hectáreas, mientras que más de 2,3 millones de microfundios menores a tres hectáreas apenas alcanzan 1,8 millones de hectáreas. Esta extrema desigualdad no solo restringe la redistribución de tierras, sino que también limita el desarrollo de economías rurales sostenibles, inclusivas y basadas en la justicia social.

## **2. Jurisdicción Agraria y Rural: garantía pendiente de justicia para el campo**

La creación de la Jurisdicción Agraria y Rural (JAR) es una de las medidas clave contempladas en la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz. Su objetivo es garantizar el acceso a la justicia de poblaciones rurales —campesinas, étnicas y víctimas del conflicto armado— mediante una estructura con presencia territorial, capacidades técnicas, y enfoque diferencial de género, étnico y cultural, que permita resolver conflictos por uso y tenencia de la tierra.

Pese a su urgencia, su implementación ha enfrentado bloqueos legislativos durante años, principalmente por oposición de sectores con intereses concentrados en la tierra. Solo hasta 2023 se aprobó el Acto Legislativo 03, que consagra constitucionalmente la JAR. En 2024 se avanzó con la aprobación de la Ley Estatutaria que define su estructura e integración, actualmente en revisión por la Corte Constitucional.

La Ley Estatutaria incorpora herramientas clave como los Centros de Servicios Judiciales y Administrativos de Apoyo Técnico Agrario y Rural, y la figura de Facilitadores Agrarios y Rurales de la Defensoría del Pueblo. Estas medidas están diseñadas para orientar a sujetos de especial protección y facilitar su acceso a la justicia agraria en condiciones de dignidad e inclusión.

Sin embargo, la JAR aún no es operativa. Además del fallo pendiente de la Corte, su puesta en marcha depende de la aprobación de una Ley ordinaria que regule sus principios, procedimientos y mecanismos. Esta ley, en su último debate en el Congreso, enfrenta el riesgo de ser archivada, lo que comprometería la creación efectiva de una herramienta institucional indispensable para resolver los conflictos de tierra en el país.

## **3. Restitución de tierras: rezago estructural en la garantía de derechos**

La garantía de los derechos fundamentales a la tierra y la restitución para sujetos de especial protección —campesinado, pueblos indígenas y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras— sigue siendo una deuda pendiente del Estado colombiano. Pese a avances institucionales, persiste una amplia brecha entre el mandato legal y su cumplimiento.

Según la Unidad de Restitución de Tierras (URT), al 28 de febrero de 2025 se han beneficiado 31.007 familias. No obstante, frente a las 537.503 familias despojadas documentadas por la Comisión de la Verdad entre 1985 y 2013, esta cifra representa apenas el 5,76 % de cobertura. El proceso de restitución contempla dos etapas: una administrativa, con 43.370 solicitudes inscritas, y otra judicial, en la que solo 16.777 de las 39.119 demandas han sido resueltas mediante sentencia

(38,6 %). Así, más de la mitad de los casos judicializados continúan sin resolución a más de una década de la vigencia de la Ley de Víctimas.

La Corte Constitucional, en la sentencia T-341 de 2022, reconoció que la jurisdicción de restitución no ha logrado cumplir con los plazos legales, y advirtió que la congestión judicial no puede justificar la postergación indefinida de los derechos de las víctimas. Esta demora representa una forma de revictimización institucional que afecta la credibilidad de la justicia transicional.

Las dificultades abarcan todo el proceso. Persisten barreras administrativas heredadas de gestiones anteriores en la URT, retrasos judiciales por congestión, falta de adecuación presupuestal por parte de entidades responsables y falta de voluntad política de algunos funcionarios. Además, muchas entidades públicas carecen de procedimientos adaptados al contexto de restitución, lo que agrava la ineficiencia en la etapa posfallo.

A este contexto se suma la falta de cifras oficiales y consolidadas sobre el total de hectáreas despojadas. Paralelamente, el desplazamiento forzado continúa. Según OCHA, solo en 2023 más de 88.000 personas fueron confinadas y más de 63.000 desplazadas. Esta situación exige que el Estado no solo repare, sino que adopte medidas urgentes para prevenir nuevas violaciones al derecho a la tierra y al territorio.

## Conclusiones

El análisis evidencia que la tierra y el territorio continúan siendo ejes centrales de las disputas sociales y políticas en Colombia. Aunque se han abierto caminos normativos y jurídicos importantes, estos resultan insuficientes frente a la magnitud de la desigualdad en la tenencia y a la débil capacidad institucional para garantizar derechos colectivos y campesinos. El desafío radica en transformar las medidas legales en acciones reales que permitan reducir la concentración, hacer efectiva la restitución y consolidar una justicia agraria cercana a las comunidades, de modo que la tierra deje de ser escenario de exclusión y se convierta en fundamento de equidad, paz y democracia.

## Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Territorios Indígenas – CNTI. (2025). Informe sobre la implementación del Decreto 4633 de 2011: restitución de derechos territoriales indígenas. CNTI. [https://cntindigena.org/documents/Informes/Informe\\_Decreto\\_4633\\_2011\\_2022\\_julio.pdf](https://cntindigena.org/documents/Informes/Informe_Decreto_4633_2011_2022_julio.pdf)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2024). Estudio de concentración y distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC.
- Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad: concentración de la tierra en Colombia. Oxfam. <https://www.oxfamcolombia.org/concentracion-de-tierras-en-colombia-una-radiografia-rural>
- Unidad de Restitución de Tierras – URT. (2025). Informe de gestión y resultados en restitución de tierras, corte febrero de 2025. URT.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia T-341/22. Corte Constitucional.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas – OCHA. (2023). Informe humanitario anual Colombia 2023. Naciones Unidas – OCHA.



# DERECHOS CULTURALES

**E**l presente capítulo se divide en dos secciones. La primera, sobre el derecho a la participación de la vida cultural, restricciones a la participación como el ingreso y el gasto público; el trabajo creativo; y el desarrollo normativo nacional. La segunda sección, sobre el derecho al disfrute del beneficio científico (acceso a internet y educación y la responsabilidad de plataformas digitales).

## 1. Participación de la vida cultural

### 1.1. *Restricciones de ingreso de los hogares para la participación cultural*

Las restricciones presupuestales de los hogares son una barrera para la participación cultural. Según la Encuesta de Consumo Cultural (ECC) del DANE (2020), en 2019 la participación cultural de personas mayores de 12 años se concentró en cinco actividades: el consumo de televisión (89,3%) y radio (52%), la lectura de libros (50%), el consumo de música grabada (46%) y los cinemas (33%). Mientras que otros sectores como el de bibliotecas, museos o galerías y otros relacionados con artesanías, ferias y exposiciones evidenciaron consumos y asistencias menores al 10%. Las principales razones para no participar fueron la falta de interés y de tiempo, aunque en actividades como música en vivo o cine, también destacó la falta de dinero.

Las mujeres, aunque participan más que los hombres, señalaron en mayor proporción restricciones económicas que reducen su participación y limitan su acceso a la cultura. La ECC fue aplicada en el año 2020 y contempló algunos efectos del COVID, en esta medición la pandemia no fue la principal razón de la no participación cultural de los hogares. Pero en 2021, el Ministro de Cultura señaló que de 2019 a 2020 el consumo cultural de los hogares se redujo un 23%, afectando a toda la cadena de valor del sector cultura (Acosta, 2021).

En esta línea, la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC)<sup>81</sup> ha señalado que entre 2019 y 2024 se ha notado una disminución del acceso a TV mediante suscripción junto con la suscripción a plataformas de vídeo, mientras que se ha ampliado el porcentaje de personas que acceden a contenidos audiovisuales mediante TV análoga (áerea). Los estudios indican que el consumo de servicios audiovisuales en línea está estrechamente vinculado al nivel de ingresos. Lo que podría suponer que la reducción en suscripciones pagas obedece más a restricciones económicas que a una preferencia por contenidos nacionales (CRC, 2019, 2020, 2022, 2024a, 2024b).

.....  
81 En sus informes realizados sobre el estudio anual sobre el rol de los servicios Over the Top (u OTT por sus siglas en inglés).

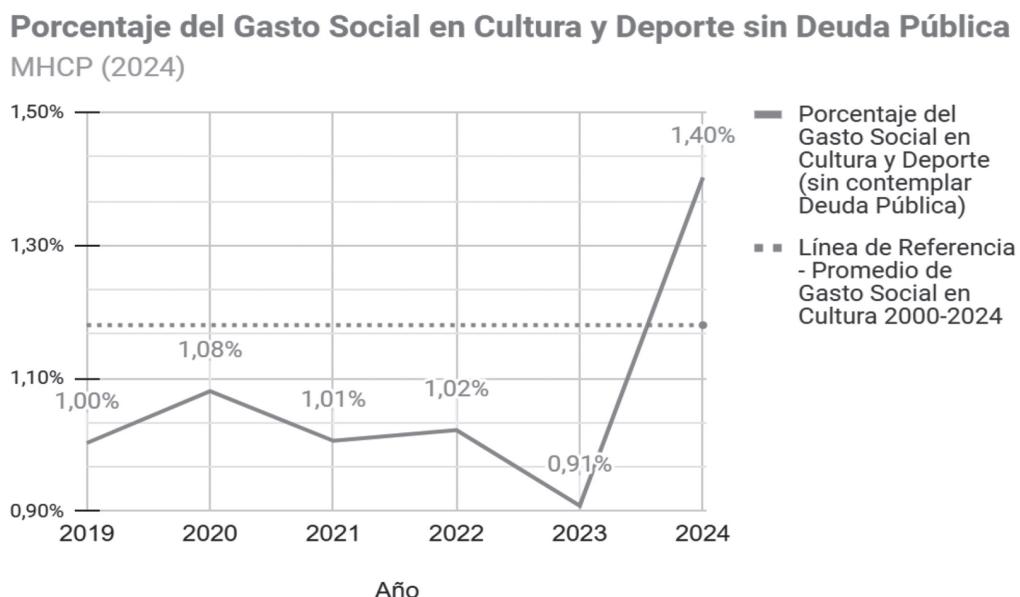
Sobre esto, la Ley de Canasta Básica Cultural, aprobada en 2024, es una oportunidad clave para garantizar el derecho a la participación de la vida cultural, “mediante la formación de públicos, la divulgación cultural, bonos culturales y políticas diferenciales”. La iniciativa resalta como pertinente y acertada, pero aún su implementación está pendiente.

## 1.2. Reducción del Gasto Público en Cultura

De acuerdo con el detalle del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde el año 2019 a 2023, el promedio del gasto del gobierno general en actividades recreativas, de cultura, deporte y otros servicios fue del 1,8% del total del gasto registrado en ese periodo<sup>82</sup>. El gasto del gobierno general en actividades de cultura en el país disminuyó, siendo este porcentaje de gasto público en cultura bastante más bajo que el valor de referencia 2,06%, obtenido del promedio del gasto realizado desde el año 2009 al 2023 para estos servicios (2024a). El boletín técnico del DANE indica que la mayoría del gasto en cultura se destinó a operación de programas, proyectos y a infraestructura cultural<sup>83</sup>.

Otro indicador de la reducción del gasto público en cultura lo entregó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en 2024, en la descripción del detalle del gasto social. De acuerdo con el Ministerio, la tendencia de gasto social del gobierno en cultura y deporte, entre 2019 y 2023, fue

**Figura 1: Porcentaje del Detalle de Gasto social del MHCP al rubro de cultura y deporte (sin considerar el rubro de Deuda Pública) 2019-2024**



Elaboración propia. MHCP (2024) Detalle del Gasto Social

82 Este rubro se divide entre los sectores cultura y deporte. Según el DANE, del total otorgado al sector cultura y deporte, se destinó un 49,3% a servicios culturales, de radio, televisión, cine, editoriales e investigación en cultura, deporte y otros servicios sociales.

83 Lo anterior se sabe porque el boletín técnico del DANE señala que la mayoría de los recursos destinados a cultura, en esta medición del gasto, fueron de consumo intermedio y para la formación bruta de capital fijo.

negativa y en promedio fue del 1% del total de gasto<sup>84</sup>. Este disminuyó por debajo de dicho valor de referencia del 1,18%<sup>85</sup>. El único dato diferente a la tendencia fue el año 2024, en el cual el gasto social llegó al 1,4% (2024).

La reducción del gasto público en el rubro puede ser explicado por la pandemia del COVID en 2020, la cual implicó el cierre de 1.500 bibliotecas, 1.200 salas de cine, 70 circos, 55 galerías, 700 museos y 300 teatros y auditorios. Además, de la cancelación de celebraciones de patrimonio inmaterial, como ferias y festivales (Corte Constitucional, 2020). No obstante, la medida de austeridad se mantuvo varios años, tal cual lo indican los datos del MHCP, posiblemente evidenciando los efectos de la Política de Economía Naranja, que llevó a un mayor robustecimiento de la industria creativa, cuya capacidad y estructura es mayor, mientras relegó a la industria cultural.

La reducción de las asignaciones presupuestales en materia de gasto público en cultura, pone en mayores aprietos a las entidades proveedoras de estos servicios. Se reduce la posibilidad de fortalecer sus capacidades técnicas y económicas, a la vez que, disminuye la oferta pública cultural a niveles regionales y locales, donde la financiación pública es indispensable para garantizar derechos culturales como el acceso a la cultura y el conocimiento.

### **1.3. Trabajo cultural y creativo**

Entre 2019 y 2023, el sector cultural aportó en promedio el 10,1% al PIB. No obstante, según la Cuenta Satélite de Economía Cultural y Creativa (CSCC) del DANE entre 2022 a 2024, se observa una transición paulatina de trabajadores asalariados hacia formas de trabajo independiente, reflejando una creciente flexibilización laboral en el sector. En 2021, el 57,37% de quienes trabajaban en el sector eran asalariados y el 42,63% independientes. Para 2023, esta distribución cambió a 55,55% y 44,45%, respectivamente (2024b). La precarización laboral es generalizada, con contratos formales escasos y modalidades como la prestación de servicios, voluntarios y emprendimientos culturales. Aunque la participación femenina es significativa, esto se vincula a que la flexibilidad laboral es compatible con tareas de cuidado, lo cual también contribuye a la inestabilidad.

Existe poca información sistematizada sobre las condiciones laborales en el sector cultural, especialmente en artes plásticas, donde la alta migración laboral dificulta el análisis de una cadena de valor y la relación entre formación profesional y trayectoria real (Morad, 2019). Aunque se han realizado estudios en Bogotá hasta 2017, falta una visión nacional actualizada. La falta de datos confiables limita la creación de políticas públicas efectivas (Lobo, 2023).

### **1.4. Desprotección de la labor creativa y la libertad de expresión artística**

Colombia carece de un sistema jurídico que proteja de manera integral tanto la actividad laboral como la libertad de expresión de las personas artistas. No existen instituciones independientes encargadas de recibir denuncias o monitorear vulneraciones a la libertad artística. Esta desatención se evidencia, por ejemplo, en episodios de censura durante contextos de protesta social, donde autoridades de seguridad y funcionarios públicos han restringido el derecho a la libre expresión artística en entornos digitales y análogos (Fundación Karisma, 2020).

.....  
84 Sin contemplar deuda pública.

85 Obtenido del promedio de gasto social en cultura y deporte desde el año 2000 hasta el 2024.

Aún no se ha implementado un régimen de protección social adecuado para el sector, ni se han realizado los ajustes legislativos sugeridos en la Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Artista. Conforme a los sistemas de información del Ministerio de Cultura (MinCultura), 'Soy Cultura', de los 191.408 registros sobre agentes culturales obtenidos para marzo de 2025 cerca del 45% señala que no se encuentran afiliados a ningún régimen de pensión. En el mismo sentido, más del 41% de los registros señalan que los regímenes a los cuales se encuentran afiliados los agentes culturales relacionados son de tipo subsidiado (SISBÉN) o ningún tipo de afiliación.

### **1.5. La revisión de Excepciones y Limitaciones en la Legislación de Derecho de Autor en línea de espera**

No existe una convergencia entre las normativas de derechos culturales, como la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), y las leyes de Derecho de Autor (Ley 23 de 1982 y Ley 1915 de 2018), que establezca equilibrios entre el interés privado y el público. Estas leyes están pensadas para un entorno analógico no digital, por lo que persisten las limitaciones al acceso a los bienes y servicios culturales para la ciudadanía en entornos digitales por falta de flexibilidades al derecho de autor para bibliotecas, museos y archivos (Fundación Karisma, 2025). En contravía con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1915 de 2018, a la fecha no se han revisado las limitaciones y excepciones al derecho de autor para conseguir el balance entre el reconocimiento del interés de los titulares de las obras protegidas por derecho de autor y el acceso a las mismas en pro del interés público, para actividades de educación en línea, investigación, acceso al conocimiento y la cultura, entre otras (Díaz, 2021).

### **1.6. Cultura e Inteligencia Artificial**

Las personas trabajadoras del sector cultural enfrentan retos relacionados con la inteligencia artificial generativa (IAG) y sus impactos en materia de sostenibilidad económica, nivel de vida adecuada y la garantía de derechos laborales en el sector. Una de las preocupaciones es la protección de los creadores frente al entrenamiento de los algoritmos y la competitividad en el trabajo artístico. Este es un asunto no atendido en las políticas o leyes culturales. Tendencia que se extiende más allá de la discusión pública sobre inteligencia artificial (IA) y arte, pues el componente de la cultura en entornos digitales (plataformas digitales, IAG, algoritmos de recomendación, etc.) ha sido olvidado por completo en los borradores de proyecto de Reforma a la Ley Ley 397 de 1997, presentados ante el Congreso tanto en julio de 2024 como en mayo de 2025 (Fundación Karisma, 2024; Rangel, 2024, 2025).

### **1.7. Participación cultural en Internet y la Convención de 2005 de la UNESCO**

Según la ECC, en 2019, el 70,3% de las personas encuestadas reportó usar internet para buscar, descargar o escuchar música; el 70% lo hizo para ver películas o videos; y el 29,6% para ver televisión o escuchar radio. Aunque la participación de la vida cultural se está dando en entornos digitales, el gobierno nacional no posee un entramado legislativo que proteja los derechos culturales de las personas en internet, así como tampoco ha diseñado políticas públicas relacionadas. Colombia ratificó en 2013 la Convención de 2005 de la UNESCO para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Sin embargo, a pesar de la solicitud de la secretaría de esta Convención, en el año 2021, e ignorando la recomendación hecha por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en 2022, Colombia no ha diseñado la hoja ruta nacional para la implementación de la Convención en entornos digitales; omisión que resulta especialmente preocupante para un ecosistema cultural que se ha digitalizado más después de la pandemia (Fundación Karisma, 2025).

## 2. Beneficio del desarrollo tecnológico y científico

### 2.1. Brecha digital, apropiación digital y educación

Aunque la cobertura de Internet en el país ha aumentado, las habilidades de la población y los usos actuales, que la misma hace del Internet, son limitados en contraste con las intenciones de uso que tiene la ciudadanía. En 2023, el 63,9% de los hogares en Colombia poseía conexión a Internet, con mayor cobertura en cabeceras municipales (70,5%) que en centros poblados y rural disperso (41,4%). La conexión a Internet fijo registró mayor proporción de hogares (46,0%), respecto a la conexión móvil (39,1%). El principal obstáculo para su acceso fue el costo elevado (49,7%), seguido por los hogares que no lo consideraron necesario (31,3%), el desconocimiento de su uso (5,2%), la falta de dispositivos (4,6%) y la no cobertura en la zona (4,4%) (DANE, 2024).

La brecha de apropiación digital urbana-rural se ha profundizado en los últimos años. Según el estudio de Apropiación Digital (CNC) en 2023 las zonas urbanas tenían un indicador de apropiación digital de 0,33 (en una escala de 0 a 1); mientras que las rurales, uno de 0,19, el cual fue incluso menor que el registrado en periodo prepandemia<sup>86</sup>. Más allá del acceso y la infraestructura, es imperativo abordar el problema desde su carácter multidimensional para que las personas usuarias de Internet en el país puedan realizar actividades avanzadas, ya que actualmente el 40% de la población lo usa en un nivel básico, principalmente para comunicación y entretenimiento.

En 2023 el 26% de la población colombiana tenía un nivel intermedio de uso de Internet, relacionado con actividades de educación y participación (CNC, 2023). Sin embargo, esta cifra podría aumentar si se considera el uso de las TIC, más allá del Internet. Los gobiernos colombianos no han explorado ampliamente alternativas que permitan la utilización de redes locales, comunitarias y/o colaborativas, que podrían potenciar la alfabetización digital mediante la generación y renovación de contenido digital útil, fácil, veloz y fluido, especialmente para el estudiantado no urbano (Fundación Karisma, 2018).

### 2.2. Plataformas digitales

La garantía de derechos humanos en contextos de operación de plataformas digitales enfrenta dos dicotomías entre: (a) la protección de la libertad de expresión en Internet y del acceso a la información; y (b) la toma de medidas contra la incitación al odio y la violencia, garantizando la protección de datos y el derecho a la intimidad de los usuarios, sin que se traduzca en mecanismo de censura.

El Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos ha identificado cuatro factores que limitan la garantía de derechos humanos en este contexto: prácticas de negocios opacas, estructuras empresariales inaccesibles, capacidad limitada, ausencia de protección a denunciantes, prácticas discriminatorias de las empresas TIC (Business & Human Rights Resource Centre. 2023). De acuerdo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas (UNGPs), los Estados deben estar en la capacidad de dirigir sus medidas para que las empresas asuman mecanismos de responsabilidad y de diligencia debida, bajo el monitoreo del Estado, que les obligue a identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre sus impactos en los derechos humanos (Heartland Initiative; Business & Human Rights Resource Centre & Access Now, 2022).

.....  
86 En febrero de 2020 el indicador fue del 0,20 y el de noviembre del mismo año, fue de 0,23.

Así mismo, como lo señalan los Principios de Manilla sobre Responsabilidad de Intermediarios, si bien actores como las plataformas digitales, aparentemente juegan un rol de “mero conductor de la información”, con la cada vez mayor injerencia de los algoritmos informáticos, su neutralidad está en entredicho por lo que se hace necesario implementar un sistema efectivo de rendición de cuentas y de protección a víctimas, pues las empresas de plataformas digitales tienen la responsabilidad de prevenir y mitigar los daños a los derechos humanos derivados del uso de sus sistemas (Access Now 2023).

## Conclusiones

En suma, el panorama de los derechos culturales en Colombia evidencia una doble tensión: por un lado, las restricciones materiales, económicas y normativas que limitan la participación de la ciudadanía en la vida cultural, precarizan el trabajo creativo y debilitan la libertad artística; y, por otro, las brechas en el acceso equitativo a Internet, la educación y la regulación de plataformas digitales, que afectan el goce del beneficio del desarrollo científico y tecnológico. Aunque se han adoptado iniciativas legales y políticas relevantes, su alcance es insuficiente frente a los retos estructurales y a las transformaciones digitales en curso. La garantía plena de estos derechos exige un compromiso estatal más decidido, que asegure financiamiento sostenido, mecanismos de protección laboral y artística, así como marcos regulatorios que reconozcan la centralidad de la cultura y la ciencia como pilares de una democracia incluyente y de una ciudadanía crítica en la era digital.

## Referencias bibliográficas

- Access Now. (Octubre 20, 2023). Content governance declaration in times of crisis. <https://www.accessnow.org/publication/new-content-governance-in-crises-declaration/>
- Acero, J. P. M., Gómez, A. C. Á., Fonseca, A. P. B., Better, A. D. D., Noreña, P. F., Bustamante, A. A. G., Guittérrez, D. C. G., Vega, J. S. G., Lozano, J. D. M., Monroy, C. A. P., Ceballos, J. M. R., Castallanos, M. P. U., & Orjuela, C. A. V. (2019). ¿Vas a estudiar arte? Y de qué vas a vivir? En Vivir del arte (p. 259).
- Acosta , V. (2021, 15 de abril). “En 2020, el recaudo de la contribución parafiscal en el sector cultural disminuyó 78/ %”. La República.
- Business & Human Rights Resource Centre (Abril 20, 2023) Dismantling the facade: A global south perspective on the state of engagement with tech companies. <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/dismantling-the-facade-a-global-south-perspective-on-the-state-of-engagement-with-tech-companies/dismantling-the-facade-a-global-south-perspective-on-the-state-of-engagement-with-tech-companies/>
- Centro Nacional de Consultoría. (2023). Apropiación Digital 2023. CNC.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2019). El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia. CRC.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2020). El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia Año 2019. CRC.

- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2022). El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - 2021. CRC.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2024a). El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia - 2023. CRC.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2024b). Resumen ejecutivo del estudio sobre el rol de los servicios «Over the Top» OTT en Colombia – 2024 y consulta al sector. CRC.
- Corte Constitucional de Colombia. (2020). Sentencia C 204/20. Declara exequible el Decreto Legislativo 561 de 2020, orientado a mitigar el impacto de la pandemia en el sector cultural.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2019). Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. [Informe]. OAS.org
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Encuesta de Consumo Cultural. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024a). Gasto del gobierno general por finalidad. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024b). Cuenta Satélite de Economía Cultural y Creativa (CSECC) 2021p-2023pr. DANE.
- Díaz, P. (abril de 2021). Flexibilidades al derecho de autor en América Latina. Datysoc; Fundación Karisma.
- Fundación Karisma. (2018, 30 de mayo). Comentarios rendidos ante la Corte Constitucional: ¿el acceso a la/ internet condiciona el derecho a la/ educación? Fundación Karisma.
- Fundación Karisma (2020, octubre 1). Verbena Libertad Expresión Artística [Video]. YouTube.
- Fundación Karisma (2024, agosto 15). Comentarios al Proyecto Reforma a la Ley General de Cultura.
- Fundación Karisma (2025a). De la pantalla a la política pública: Visiones y retos de los derechos culturales en entornos digitales en Colombia. Fundación Karisma.
- Fundación Karisma. (2025b)./ Por una reforma al derecho de autor en pro de la cultura: hallazgos sobre excepciones y limitaciones para bibliotecas, museos y archivos en entornos digitales. Fundación Karisma.
- Heartland Initiative; Business & Human Rights Resource Centre & Access Now (Marzo 9, 2022) Navigating the surveillance technology ecosystem: A human rights due diligence guide for investors. <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/navigating-the-surveillance-technology-ecosystem-a-human-rights-due-diligence-guide-for-investors/>
- Lobos, S. (2023). Brechas de género trabajo femenino en sectores culturales y creativos. Una aproximación con datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (enero 2024). Detalle Gasto Social. [Archivo Microsoft Excel]. MHCP.
- Morad Acero, J. (Dir.). (2019). Vivir del arte (Colombia). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Rangel, V. (2024, mayo 30). Algoritmos y arte: políticas culturales en la era de la inteligencia artificial. El Espectador
- Rangel, V. (2025, junio 24). El MinCulturas le habla a la IA, pero no sabe qué decirle. La Silla Vacía.



# EL EXTRACTIVISMO: UNA CRISIS QUE NO DA ESPERA

**C**olombia es reconocido por ser un país con gran biodiversidad debido a su ubicación geográfica. Alberga gran variedad de ecosistemas y especies, ocupando el segundo lugar del mundo en biodiversidad. Puede tener aproximadamente entre 200.000 y 900.000 especies, incluyendo 3,625 especies exclusivas, 66 aves, 1.500 plantas, 367 anfibios endémicos, 115 reptiles, 34 mamíferos y 1.543 orquídeas (*Biodiversidad colombiana: números para tener en cuenta*, 2024). Alrededor de 54.871 especies de fauna y flora han sido registradas hasta la fecha. El país cuenta con 32 biomas terrestres y 314 tipos de ecosistemas, incluyendo páramos que representan aproximadamente el 1,7% del territorio colombiano y proporcionan agua al 70% de la población (*Biodiversidad de Colombia en cifras 2022 - SiB Colombia*, 2022).

La riqueza biodiversa de Colombia se contrasta con su situación ambiental, que es compleja y se caracteriza por la deforestación, la contaminación del agua y del aire, el mal manejo de residuos y la pérdida de biodiversidad. Igualmente, se enfrenta a amenazas como la expansión agrícola y el extractivismo minero energético. Esta realidad se enmarca en un contexto sociohistórico de distribución, control y manejo de tierras en el país, con profundas inequidades y violencia sociopolítica.

## 1. La herencia de la concentración de la tierra y la economía extractivista en Colombia

Desde la colonia se instaló la economía extractiva en el país, que desde sus inicios hizo abuso y explotación de mano de obra indígena y africana, en condiciones de esclavitud o trabajo forzado. Es en el siglo XX se instala la explotación industrial de minerales, incluyendo el petróleo, el carbón y otros. Las regiones mineras más relevantes del país han sido el Cauca, Antioquia y Chocó, en este último departamento la minería de oro ha sido la actividad económica fundamental desde la colonia hasta la actualidad (Vives Via, 2022).

Esta lógica económica se ha desarrollado desde estos tiempos hasta la actualidad, dado que ha tenido un papel estratégico en la moneda y fuente de ingreso y divisas en el país (Campuzano Cuartas, 1994). La industrialización y la urbanización del siglo XX llevaron a la diversificación de la minería, con la explotación de otros recursos como níquel y acero. La apertura económica en 1991 tuvo un impacto en el sector minero generando una presión competitiva en la producción nacional. La inversión extranjera y la competencia multinacional, que llevó a ampliar la participación del sector minero en la economía colombiana, creciendo significativamente durante la primera década del siglo XXI, especialmente entre 2002 y 2006.

La economía extractivista se ha desarrollado entre el control de empresas multinacionales y menor participación de empresas nacionales, a su vez la resistencia de la población negra, indígena y campesina de los territorios, como la tendencia de actividad ilegal, que se ha extendido a gran

escala en los últimos años y también constituye una de las fuentes de ingresos de los actores armados del conflicto interno en Colombia. En 2017 se estimó que el 80% de la explotación minera en Colombia era ilegal. Estas tensiones socioeconómicas y políticas han marcado la inestabilidad y la corrupción de este tipo de economía, y ha producido en las regiones inequidades sociales profundas y daño irreversible a la naturaleza.

## **2. Profundas inequidades estructurales de tenencia de la tierra en Colombia**

Como se ha planteado, desde tiempos de la colonia Colombia ha sido un territorio de explotación de sus recursos naturales como soporte económico, y se ha desarrollado y mantenido una lógica de concentración de la tierra. En el país, la distribución de la propiedad rural es altamente desigual, aproximadamente el 1% de los propietarios más grandes posee el 46.13% del área rural, el 5% posee el 69.84% y el 10% el 80.57% (Contreras et al., 2023). Los departamentos con mayor concentración predial son Chocó (Gini 0.97), Valle del Cauca (Gini 0.89), Meta (Gini 0.88), Antioquia (Gini 0.84) y Ca- sanare (Gini 0.8), el histórico de índice de Gini fue 0.85 en 1964, 0.88 en 1970 y 0.96 en 2001, y 2014 y 2019 fue de 0.86(Arango Restrepo, 2014) (Avendaño Arias, 2023).

La inequitativa distribución de tierras, la concentración de la propiedad en pocos propietarios, y el no reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y grupos étnicos han sido el sustrato de las violencias y el Conflicto Armando Interno, a través de este se ha generado el despojo de tierras a campesinos y comunidades étnicas, quienes han sido desplazados forzosamente, obligados a abandonar sus territorios por la violencia. Se calcula que más de cinco millones de hectáreas (10 % de la superficie económicamente explotable de la tierra) han sido abandonadas o transferidas bajo coerción de la población que ha tenido que huir de la violencia durante las últimas tres décadas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). La disputa por la tierra ha sido un factor crucial en la lucha por el control territorial, el control de cultivos ilícitos, economías extractivas, ganadería extensiva y monocultivos. En esta lógica los diferentes actores armados, tanto guerrillas como paramilitares, han sido aliados de algunos de estos controles territoriales y han utilizado la tierra como fuente de financiamiento.

## **3. Expresión regional de la explotación extractivista en el país**

Una de las extracciones más representativas en el país es el carbón, de este mineral en el país se reconoce importantes reservas en las tres cordilleras especialmente en la Oriental, y en especial en los departamentos de La Guajira, Cesar, Córdoba, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Santander, y Norte de Santander.

De otra parte, se encuentra la industria petrolera en Colombia, una de las bases principales de la economía del país. Su epicentro ha sido Barrancabermeja, Santander, donde se encuentra la principal refinería del país que procesa el 95% de la demanda nacional de combustible y otros derivados del petróleo, dejándole el restante a la Refinería de Cartagena (Reficar). Las reservas actuales de petróleo se calculan en unos 1.700 millones de barriles, con una producción promedio de 851.000 de barriles diarios que garantiza la producción por aproximadamente seis años más.

En cuanto al oro se haya en filones o vetas entre las rocas y aluviones en las arenas de algunos ríos de las cordilleras Central y Occidental. Los departamentos de mayor producción de oro han sido: Antioquia, Chocó, Nariño, Bolívar, Cauca y Caldas. Colombia ocupa el puesto 22 en producción

de oro del mundo. La explotación de la esmeralda como piedra preciosa representativa del país es valorada debido a su rareza, es la única cristalina. Se explota en gran cantidad en el departamento de Boyacá y Cundinamarca, en los municipios de Muzo, Chivor, Otanche y Coscuez. El Cobre se encuentra en la línea del cinturón del Pacífico y las principales minas se localizan actualmente en Antioquia, Chocó y Córdoba. Las zonas reconocidas como potencial minero de explotación cupríferos son: Antioquia, Chocó, Nariño, Tolima, Huila, Santander, Putumayo, Cauca y Cesar.

#### **4. La política en la explotación minera y la inversión extranjera**

Fue Simón Bolívar en 1829 que estableció la primera regulación minera estatal en el país, pero sólo hasta 1973 con La Ley 2 se otorga al ejecutivo la capacidad de reorganizar el sector minero y energético en Colombia. Toma aún más auge esta regulación con las decisiones de apertura económica de la década de los 90, con la tendencia de liberalizar los regímenes de la inversión extranjera bajo la premisa de estimular el crecimiento económico interno con la entrada de capitales foráneos. Estas políticas fueron presionadas por Estados Unidos (EU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el llamado paquete de políticas neoliberales para la región, que se expresaron en la aplicación de un conjunto de reformas económicas de apertura comercial y desregulación del mercado financiero, reduciendo la protección arancelaria nacional, flexibilizando el mercado de trabajo, generando explotación de fuentes de riqueza nacional en manos extranjeras y creando un mercado libre de capitales.

En el año 2001 se expide el Código de Minas actual, Ley 685, modificado con la Ley 1382 de 2010, que introdujo la prohibición de la actividad minera en zonas como los páramos y humedales, pero declarada inexequible por la Corte Constitucional por no haberse surtido la consulta con los grupos étnicos del país.

El modelo de apertura económica implantado por Cesar Gaviria en 1990 y reafirmado por los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos permitió que gran cantidad de capital extranjero llegará a invertir en el país. El discurso de posicionamiento de esta lógica económica fue impulsado por economistas neoliberales de influencia en estos gobiernos, con la afirmación que el incremento de los precios de varios de los productos de extracción mineral en los mercados mundiales le agrega dinamismo a los flujos de inversión de las grandes empresas mineras internacionales y que ello beneficiaría la economía regional con la inversión extranjera y el auge significativo de exportaciones de la minería serían motor de desarrollo.

La inversión extranjera en la economía extractivista en el país está representada en: Pacific Rubiales (Petróleo) Gran Colombia Gold (Oro) - Canadá, Chevron, OXY, Exxon-Mobil (Petróleo), Drummond Company, Anglo American, Glencore (Carbón) Estados Unidos, BHP Billiton Carbón- Australia, Mubadala Investment Company -Minesa (Oro) y otros metales-Emiratos Árabes Unidos. En 2022, la inversión extranjera en el sector minero energético aumentó un 94%, alcanzando 1.533 millones de dólares en el primer trimestre. En el sector petrolero, la inversión extranjera directa se ubicó en 686 millones de dólares. En 2023, este sector representó el 34.3% del total de inversión extranjera directa en el país, ascendió a 17.446 millones de dólares, que se expresó en regalías e impuestos por 28.22 billones de pesos.

En la actualidad el 70% de la explotación minera se encuentra en manos de multinacionales, favorecidas por la legislación y el paramilitarismo. En los últimos 5 años el sector ha enfrentado desafíos como la caída en la producción y las inversiones, según un reporte de la Asociación Colombiana de Minería, la percepción de Colombia como un país atractivo para la inversión minera también ha disminuido, según el Fraser Institute.

De otra parte, un asunto estructural de esta situación es la disputa en la titularización minera en Colombia se centra en la tensión entre los derechos de los grupos étnicos, especialmente comunidades indígenas y afrodescendientes, y los derechos de las empresas mineras que desean explotar recursos minerales en sus territorios. Los gobiernos de turno, con mayor auge desde la apertura económica, otorgaron concesiones mineras sin la debida consulta previa y libre e informada a las comunidades afectadas, lo que viola sus derechos territoriales y culturales, y los somete a conflictos socio políticos y armados en estos territorios. Las comunidades locales a menudo no se benefician en su justa proporción de la minería, mientras que las empresas mineras obtienen grandes ganancias (Garay Salamanca, 2013). La legislación colombiana ha considerado a la minería como una actividad de alta utilidad pública, lo que significa que, si hay un conflicto de uso del suelo, la actividad minera prevalece.

## **5. Crisis humanitaria y ambiental por la economía minero-energética en Colombia**

El boom minero energético altamente promovido como crecimiento y desarrollo económico para el país por los gobiernos nacionales desde la década de los 90's, ha resultado en depredación de la naturaleza en los territorios con consecuencias irreparables y en conflictos socio ambientales y políticos para las comunidades que habitan estos territorios y que han sido marginadas, aumentando las víctimas de desplazamiento, vulnerados los derechos humanos y generado inequidades sociales profundas. Acudimos a una crisis humanitaria por el asesinato sistemático de líderes ambientales en el país.

Se estima que el 80% de las violaciones de los derechos humanos que ocurrieron en los últimos diez años se produjeron en regiones minero-energéticas y el 87% de las personas desplazadas proceden de estos lugares (Garay, 2013). Es reconocido por las comunidades en que la minería formal como ilegal, atrae conflictos armados en las zonas aledañas a los territorios de explotación, se genera el fenómeno de toma de control de organizaciones armadas ilegales, especialmente el paramilitarismo, quienes toman el control del territorio, realizan ataques a las comunidades o extorsionan a las multinacionales que se encuentran explorando la zona (González Perafán, 2025).

El comportamiento de las empresas multinacionales sobre este tipo de control territorial ilegal ha tenido dos comportamientos: el primero ha sido recurrir a entidades gubernamentales y al Estado para exigir protección armada en la zona, aumentando así la tensión y los conflictos en el territorio. El segundo, es pagar a las organizaciones criminales la llamada "vacuna" para que les permitan realizar su trabajo, perpetuando la guerra. También se asocia la incursión de grupos paramilitares a territorios de explotación artesanal minera a cargo de la comunidad que habita allí, lugares que además contiene importantes reservas de recursos extraíbles, generando masacres, torturas y desplazamiento forzado y posteriormente ingresan a controlar el territorio empresas multinacionales, tal fue el caso de Guamoco, ubicado entre los departamentos de Antioquia y Bolívar, que tiene una de las reservas más grandes de oro del mundo; el grupo denominado águilas negras tomó violentamente este territorio, posteriormente llega la compañía canadiense Midasco Capital alegando que contaba con las licencias necesarias para iniciar el proceso de explotación minera(- Mejía & Salamanca, 2020).

La situación de asesinatos de líderes ambientales en Colombia es alarmante, el país es reconocido como uno de los más peligrosos del mundo para el movimiento social ambientalista (González, 2024). Entre 2012 y 2022, se registraron más de 322 asesinatos de líderes ambientales, de estos 201 fueron asesinatos de mujeres lideresas y defensoras entre 2002 y 2022. En 2022, Colombia lideró la clasificación como el país más violento para los ambientalistas, con 60 asesinatos, el doble que el

año anterior. Para el año 2023 se registró la mayor tasa de homicidios de personas defensoras de la tierra y el medioambiente, con 79 asesinatos. Los principales ataques fueron en Cauca (26), Nariño (9) y Putumayo (7). La mayoría de las víctimas son indígenas, miembros de comunidades afrodescendientes y pequeños agricultores.

## **6. La crisis ambiental en Colombia, alerta para el cambio**

La búsqueda de minerales tiene un alto impacto ambiental. Es ampliamente estudiado y evidenciando científicamente que las actividades mineras causan emisiones de partículas de carbón y gases como el metano, el dióxido de azufre y el óxido de carbono, y esto contribuye de manera constante a la contaminación. Los contaminantes que libera la minería de carbón afectan sustancialmente el ecosistema terrestre, ya que estos entran al suelo perjudicando inmediatamente la fauna cercana a la mina y por consiguiente a las personas que la ingieren. En cuanto a la deforestación a causa de la minería se sabe que, por cada kilogramo de oro extraído legalmente en Colombia, se talan 20 árboles, y que, por cada 1000 toneladas de carbón, se talan 10. La mayor parte de esta deforestación se concentra en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Norte de Santander. El 23 % de la deforestación reciente en Antioquia por extracción de oro tiene lugar en concesiones mineras legales. La minería legal en Colombia reforestó más de 120.000 hectáreas en 18 años (Andrés et al., 2021).

Investigaciones recientes evidencian que de las 8.600 concesiones mineras con permisos otorgados por el gobierno colombiano, en esas casi dos décadas, solo 100 de ellas contribuyeron a la mayor parte de la deforestación. Al menos 400 hectáreas de bosque fueron taladas en cada una de estas concesiones, un área mayor a 500 canchas de fútbol. No solo esto; además se ha evidenciado que la pérdida de bosque aumentó después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y que 2017 fue el peor año de deforestación derivada de la minería, con 22.000 hectáreas de bosques talados. Las tasas de deforestación más altas en concesiones mineras legales se encontraron en Carbones del Cerrejón (4.710 hectáreas en el departamento de La Guajira), Midrae Gold SAS (2.765 hectáreas en Antioquia) y Cerro Matoso SA (2.654 hectáreas en Antioquia y Córdoba).

## **7. El gobierno nacional plantea el cambio para la vida**

En el mundo va tomando fuerza la preocupación por el medio ambiente y la transición hacia energías más limpias, lo cual pareciera ser una prioridad global, y con ello se tiene expectativas altas sobre los líderes políticos que se han comprometido con cambios significativos en esta área. Uno de estos líderes es Gustavo Petro, que al asumir la presidencia de Colombia en 2022 pronunció palabras que resonaron en todo el país, convirtiendo a Colombia en una “potencia mundial de la vida”. Su gobierno ha planteado temas cruciales como la reorientación de la política contra las drogas, la creación de un fondo mundial para salvar la selva amazónica, el cambio de deuda externa por acción contra la crisis climática, y la construcción de un instrumento empresarial y financiero latinoamericano para la integración energética, transitar a una economía sin carbón y sin petróleo.

En su Plan de Desarrollo dio un abordaje con enfoque ambiental a por lo menos dos de sus ejes: ordenamiento territorial y transformación productiva, sus cuatro apuestas estratégicas a) el impulso de la nueva ley minera que permita la formalización y reconocimiento de la minería ancestral tradicional en la extracción de minerales; b) Transición hacia eco-minerales; c) Plan de Protección de Biodiversidad; d) Transición hacia cambio de matriz energética. Su apuesta es por la adaptación al

cambio climático; la transición energética justa, limpia y equitativa; el cuidado de la biodiversidad; la no dependencia de combustibles fósiles; la reindustrialización basada en la bioeconomía, y la internalización de costos ambientales.

El eje de ordenamiento territorial coloca la centralidad del agua y se plantea por primera vez en la historia del país la categoría de justicia ambiental en una agenda de gobierno. Reconoce las víctimas ambientales por los proyectos extractivistas y la responsabilidad diferenciada en el deterioro ambiental. De otro lado la categoría conflicto ambiental, ganó centralidad en este plan de gobierno, al presentarse como consecuencia de los problemas estructurales de tenencia de la tierra. En este sentido se proyectaron indicadores para dar cuenta de los avances en esta materia como la superficie de ecosistemas degradados recuperada, disminución de área deforestada, inversión en investigación y desarrollo, aumento de las exportaciones no minero-energéticas, producción de energía con fuentes no convencionales y disminución de emisiones de CO<sub>2</sub> (Muñoz Gaviria, 2025)

Este gobierno ratificó los compromisos adquiridos por Colombia con el Acuerdo de París y su actualización reciente como la reducción del 51 % de emisiones GEI al 2030 y cero emisiones netas al 2050. El Plan Nacional de Desarrollo de este gobierno estableció una meta de reducción de al menos el 20% de la deforestación en el país respecto a la deforestación de 2021. Con los resultados obtenidos, el Gobierno ya superó la meta trazada con más del 54% de reducción acumulada entre 2021 y 2023.

Se evidencian avances significativos en materia ambiental. En primer lugar, ampliación de áreas protegidas, destacando la reducción de la deforestación a su nivel más bajo en 23 años y la ampliación de áreas protegidas con 1,1 millones de hectáreas. Esto incluye el aumento del área protegida del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta en más de 172.000 hectáreas. Logrando la mayor reducción de la deforestación en su historia, con una disminución del 36% en 2023. Esto significa que 44.261 hectáreas de bosque dejaron de ser taladas.

En segundo lugar, ha promovido la transición energética hacia fuentes renovables y la adaptación al cambio climático. Se han impulsado iniciativas para la transición a energías renovables, como la instalación de techos y granjas solares, como el programa “Estallido 6GW” para incorporar 6 GW de energía renovable entre 2023 y 2026. También se enfocan en programas como “Comunidades Energéticas y Distritos Energéticos”, que incluyen proyectos de energía solar, eólica y bioenergía, y “Energía del Cambio” con iniciativas de movilidad sustentable y eficiencia energética. Colombia ha mejorado su posición en el índice de transición energética (ETI) del Foro Económico Mundial, lo que indica un avance en la preparación para la transición a energías más limpias.

En esta área se han identificado desafíos en la articulación entre el gobierno, los desarrolladores de proyectos y las comunidades, así como en la obtención de licencias y permisos ambientales. La meta de energías renovables del gobierno de Gustavo Petro es lograr el 32 % en el país, su apuesta ha sido de tener 6.000 megavatios de energía renovable no convencional. En diciembre de 2022, cuando iban apenas cuatro meses de la nueva administración, los parques solares sumaban sólo 279 megavatios y eran el 1,49 por ciento de la matriz de generación. Actualmente la energía solar representa el 8,9 por ciento de toda la generación eléctrica de Colombia, al sumar una potencia instalada de 1.916 megavatios. A la fecha, se han instalado 250 Comunidades Energéticas en Arauca, Atlántico, Cesar, Chocó, La Guajira, Guainía, Magdalena, Putumayo, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, y Valle del Cauca (Rubio, 2025).

En tercer lugar, ha realizado acciones en términos de adaptación y lucha al cambio climático, estableciendo un ordenamiento territorial alrededor del agua, radicado un proyecto de ley para

prohibir el fracturamiento hidráulico multietapa (fracking) y la exploración y producción de hidrocarburos no convencionales, presentado propuestas de canje de deuda por acción climática en foros internacionales.

En cuarto lugar, se ratificó el Acuerdo de Escazú, un tratado internacional que promueve la participación de la sociedad civil en los asuntos ambientales. Esto implica la incorporación de este tratado internacional al derecho interno colombiano, comprometiendo al Estado a garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Esto significa que Colombia deberá fortalecer sus instituciones ambientales, mejorar la transparencia en las decisiones y proteger a los defensores del medio ambiente

Pese a los avances antes mencionados se observan algunos estancamientos y dificultades para avanzar en lo propuesto. Aunque se anunciaron planes para la creación de un Instituto Nacional de Energías Limpias y un fondo para la transición energética, los avances concretos son limitados. La prometida expansión de las energías renovables se ha visto frenada por obstáculos normativos y conflictos sociales. La UPME, organismo de planificación minero-energética, había planeado la construcción de 11,4 GW de energía solar y eólica entre 2023 y 2027, pero casi la mitad de los proyectos están retrasados. En el año 2024 se presentó un proyecto de ley para la regulación minera, que ha generado controversia por permitir el desarrollo de actividades mineras sin permisos ni licencias ambientales.

## Referencias bibliográficas

- Andrés, G., Clerici, N., & Quesada, B. (2021). Growing mining contribution to Colombian deforestation. *Environmental Research Letters*, 16(6).
- Arango Restrepo, M. A. (2014). La tierra en la historia de Colombia. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Avendaño Arias, J. (2023). Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia. Dirección de Investigación y Prospectiva. Primera edición. Bogotá. Dirección de Investigación y Prospectiva. Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC.
- Biodiversidad colombiana: Números para tener en cuenta. (2024). <https://www.humboldt.org.co/noticias/biodiversidad-colombiana-numeros-para-tener-en-cuenta>
- Biodiversidad de Colombia en cifras 2022—SiB Colombia. (2022). <https://biodiversidad.co/post/2022/biodiversidad-colombia-cifras-2022/>
- Campuzano Cuartas, R. (1994). Bibliografía de la historia minera colombiana: Balance y perspectivas. *HISTORIA Y SOCIEDAD* 1, 27-55.
- Cárdenas, M., & Reina, M. (2008). La minería en Colombia: Impacto socioeconómico y fiscal. Fundación Para La Educación Superior Y El Desarrollo- FEDESARROLLO.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). ¿De quién es la tierra en Colombia? <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co>. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/tierras.html>

- Contreras, J., Cortés, C., Cortés, P., Fernández, A., Forero, O., & Giraldo, D. (2023). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. / : (UPRA).
- Garay, L. J. (2013). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Contraloría General de la República.
- Garay Salamanca, L. J. (2013). Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Contraloría General de la República.
- González, L. (2024, octubre 23). Más allá del asesinato de Líderes Ambientales en Colombia – Indepaz. <https://indepaz.org.co/mas-alla-del-asesinato-de-lideres-ambientales-en-colombia/>
- González Perafán, L. (2025, febrero 27). Hacia una Transición Energética Sostenible: Aplicación del Principio de Precaución – Indepaz. <https://indepaz.org.co/hacia-una-transicion-energetica-sostenible-aplicacion-del-principio-de-precaucion/>
- Jiménez Restrepo, J. E., López-Gallego, F., Muñoz, Y., & Sandra Milena, A.-A. (2024). Retos y dificultades para la inversión extranjera en proyectos mineros en Colombia. , Revista Universidad y Empresa, 26(47).
- Mejía, C. Q., & Salamanca, H. F. (2020). Historia Del Poblamiento, La Minería De Oro Y El Conflicto Armado: Guamocó, Sur De Bolívar. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 11(2), 586-608.
- Muñoz Gaviria, G. (2025, marzo 2). ¿En qué va la política pública ambiental del gobierno de Gustavo Petro? Razón Pública. <https://razonpublica.com/va-la-politica-publica-ambiental-del-gobierno-gustavo-petro/>
- Rubio, L. Q. (2025, febrero 18). Meta de energías renovables del gobierno de Gustavo Petro se cumple solo en un 32 %. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/como-avanza-la-transicion-energetica-del-gobierno-petro-3426885>
- Standing firm. (2023). Global Witness. <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/standing-firm/>
- Vives Via, F. (2022). La extracción de oro en el Darién del siglo XVII. Origen y consolidación de un sistema minero de frontera (1637-1641 y 1679-1698). Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 49(2), 29-63. <https://doi.org/10.15446/achsc.v49n2.93879>

# EL AGUA: UN DERECHO Y BIEN COMÚN

## 1. Contexto

De acuerdo con el Estudio Nacional de Agua del año 2022, la demanda de agua por sectores de la economía se distribuye: La Agricultura y Pos cosecha con 13.984,1 millones de m<sup>3</sup> representa un 43,3% de la demanda hídrica, así mismo, la Hidroenergía con unos 8.224,4 millones de m<sup>3</sup> representa el 25,4%. En cuanto a la parte Piscícola, se requirieron unos 3.971,8 millones de m<sup>3</sup>, lo cual representa un 12,3% de la demanda hídrica. En la parte Doméstica, 2.857,9 millones de m<sup>3</sup> fueron usados, lo cual representa el 8,8%. El sector Pecuario y de Sacrificio representó el uso de 1.538,7 millones de m<sup>3</sup>, es decir un 4,8% de la demanda hídrica. El sector minero utilizó unos 660,9 millones de m<sup>3</sup>, lo cual es un 2% de la demanda hídrica. Por último, los sectores de Hidrocarburos, Industria, Servicios/oficial y Construcción utilizaron unos 1.094,2 millones de m<sup>3</sup>, es decir, un 3,4% de la demanda hídrica.

Complementando lo anterior se expone que la demanda hídrica por área hidrográfica se distribuye así: 64% para el área hidrográfica Magdalena-Cauca, 18% para Orinoco, 15% para Caribe, 3% para Pacífico y 1% para Amazonas. Por su parte, la huella hídrica azul se distribuye: 59% para Magdalena-Cauca, 21% Orinoco, 16% Caribe, 3% Pacífico y 1% Amazonas. Ahora bien, con respecto a la huella hídrica verde, resaltamos el área Magdalena-Cauca con un 47% del total presentando una contundente concentración en esa área, Por último, los departamentos que presentan una mayor demanda hídrica son: Huila con un 10,50%, Antioquia, con un 9,90%, Santander, con un 7,80% y Cundinamarca, con un 7,19% (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam, 2022).

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario desarrollar algunas ideas sobre la relación del ser humano en el ecosistema con impacto en el derecho al agua, haciendo especial énfasis en los sectores productivos de agricultura y extracción de energía o minerales.

Los ecosistemas vistos como recursos hídricos son los páramos, humedales, sistemas cenagosos, bosque seco tropical, Chocó biogeográfico y cuencas hidrográficas; esos sistemas naturales enfrentan una degradación acelerada ante los impactos combinados del cambio climático y el extractivismo. Esta situación ha desencadenado una crisis ambiental multidimensional que amenaza directamente la seguridad hídrica nacional para los sectores económicos descritos. Dentro de las principales causas de degradación encontramos:

- a. Deforestación para preparación de tierras para la explotación económica afectando la capacidad de los suelos para retener agua, lo que aumenta la erosión y los deslizamientos durante temporadas lluviosas, mientras intensifica la escasez hídrica en períodos secos. Este ciclo destructivo se amplifica por el cambio climático, creando un círculo vicioso donde ecosistemas cada vez más degradados deben enfrentar condiciones climáticas extremas, incrementando la vulnerabilidad de las comunidades frente a la escasez de agua.

- b. El modelo económico basado en la extracción de recursos naturales para la generación de energía, la minería y la agroindustria, acelera la pérdida de cobertura vegetal, altera los regímenes hídricos y contamina fuentes de agua. Simultáneamente, el cambio climático intensifica sequías e incendios, generando un efecto multiplicador donde la degradación de páramos, manglares y bosques secos tropicales disminuye progresivamente su capacidad reguladora del ciclo hídrico.

Debido a la vulnerabilidad se han presentado distintas situaciones donde la capacidad del Estado no ha sido suficiente tal como lo presentamos en los siguientes casos:

- a. En 2019, la situación en La Guajira encendió alarmas por la grave escasez de agua, generando impactos humanitarios particularmente severos en la comunidad Wayúu. La ubicación geográfica de este departamento limita el acceso a sistemas de irrigación que puedan cubrir las necesidades hídricas de toda su población. Paradójicamente, esta región colombiana depende económicamente de actividades extractivas, principalmente la minería de carbón, actividad económica que a pesar de las permanentes promesas no ha podido garantizar el acceso al agua potable como derecho fundamental para sus habitantes.
- b. La Amazonía colombiana, con sus vastos bosques que cubren la mayor parte de su territorio, desempeña un papel crucial en el equilibrio ecológico global y regional. Este ecosistema actúa como un sumidero de carbono vital para mitigar el cambio climático y regula los patrones de lluvia en otras zonas gracias a la liberación de vapor de agua. Los incendios de 2020 ejercieron una presión sin precedentes sobre este ecosistema, con consecuencias ambientales de alcance mundial. Entre 2017 y 2020, según datos de monitoreo satelital, la Amazonía colombiana experimentó un aumento significativo en la deforestación e incendios forestales, incluso dentro de áreas protegidas, resultando en la expansión de pastizales, vegetación secundaria y una creciente fragmentación de los bosques.
- c. El Páramo de Santurbán, fuente vital de agua para millones de personas en Santander y sus alrededores, se encuentra en el centro de un intenso conflicto socioambiental debido a la amenaza que representa la minería para sus frágiles ecosistemas. La extracción de oro, actividad históricamente controversial en la región, pone en grave riesgo tanto la disponibilidad como la calidad del agua, principalmente por la contaminación con sustancias tóxicas como mercurio y cianuro. Mientras las empresas mineras argumentan la generación de empleo y riqueza regional, diversos actores incluyendo comunidades, ambientalistas y entidades defienden que “la verdadera riqueza no está en el oro sino en el agua”, señalando que la preservación del páramo resulta esencial para garantizar la sostenibilidad hídrica a largo plazo. Este caso evidencia la tensión permanente entre modelos extractivistas y la protección de derechos humanos fundamentales, donde la delimitación del páramo se ha convertido en un campo de batalla legal que cuestiona profundamente las prioridades del desarrollo nacional y la responsabilidad intergeneracional sobre recursos vitales como el agua.
- d. El desastre ambiental del pozo Lizama 158 en Barrancabermeja representa una de las más graves vulneraciones al derecho fundamental al agua en Colombia. Este ecocidio por derrame de hidrocarburos sobre un cuerpo de agua en el Magdalena Medio colombiano provocó la muerte documentada de al menos 2.442 animales (99% peces), aunque según testimonios de las comunidades locales, la cifra real fue considerablemente mayor, incluyendo microfauna incuantificable. El derrame afectó severamente el sustento económico de pescadores, agricultores y ganaderos, quienes perdieron su acceso a agua limpia y recursos naturales esenciales. Esta tragedia demuestra cómo las actividades extractivas pueden comprometer gravemente

el derecho al agua de poblaciones enteras, problema que se vio agravado por la lenta respuesta institucional de Ecopetrol y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entidades que tardaron en intervenir efectivamente pese a las alertas tempranas emitidas por los habitantes locales, evidenciando la vulnerabilidad del derecho al agua frente a intereses económicos predominantes.

- e. Los devastadores incendios forestales que asolaron Santander en enero de 2024 constituyen otro ejemplo de severa vulneración al derecho fundamental al agua, exponiendo las fragilidades institucionales en la protección de ecosistemas vitales para la seguridad hídrica. Con más de 300 hectáreas de bosques arrasadas y 350 hectáreas del páramo de Santurbán reducidas a cenizas —incluyendo frailejones que requieren décadas para desarrollarse—, estos incendios deterioraron severamente la capacidad de captación y regulación hídrica de una región que ya había sido declarada en calamidad pública por desabastecimiento de agua en once municipios. La respuesta gubernamental ante esta emergencia evidenció tanto fortalezas como debilidades sistémicas: las autoridades municipales declararon alertas tempranas, la Gobernación de Santander coordinó operativos con bomberos, Defensa Civil, Ejército y Policía, mientras que el gobierno nacional desplegó helicópteros con “bambi bucket” para sofocar las llamas en zonas inaccesibles como Mogotes. Sin embargo, el alcalde de Bucaramanga, Jaime Andrés Beltrán, señaló la posible intencionalidad de algunos incendios, revelando deficiencias en los sistemas preventivos, mientras la Procuraduría debió instar al Ministerio del Interior a fortalecer urgentemente la capacidad logística de los cuerpos de bomberos mediante el Fondo Nacional correspondiente.
- f. En María la baja del departamento de Bolívar, la población presenta problemas de abastecimiento del recurso hídrico dado que la región es productora, en grandes extensiones, del cultivo de palma de aceite. El año 2019 fue decisivo para esta industria con el 55 % del recurso hídrico que produjo el distrito de riego de este municipio. La industria arrocera fue el segundo mayor consumidor con el 38 %.

## **2. Avances y retrocesos en la implementación del PIDESC**

Resaltamos algunas decisiones del Estado colombiano para mediar algunas de las problemáticas descritas, con sus respectivos comentarios críticos:

- a. La sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, es un precedente para el reconocimiento de la selva amazónica como sujeto de derechos, pero durante todo este tiempo se han incumplido las órdenes judiciales que buscan prevenir la deforestación que tiene un impacto sobre el Río Amazonas, no existe un plan intergeneracional y no se han actualizado los planes de ordenamiento territorial de los municipios para armonizar las actividades económicas (Escobar Viasus, 2025).
- b. Decreto No. 044 del 30 de enero de 2024 “Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones” expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De manera general busca crear lineamientos para la protección del recurso hídrico en el contexto de proyectos mineros, es decir, excluir áreas o ecosistemas de esta actividad económica, sin embargo, a la fecha no existe un área definitiva en todo el territorio porque se supedita a la realización de estudios técnicos muy costosos y también por la fuerte movilización social de empresas mineras que han interpuesto demandas judiciales o bloqueado vías en aras de afectar los efectos de esta norma jurídica.

- c. Las concesiones forestales campesinas promovidas, en este caso, por el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026), dado que bajo esta figura jurídica se hace entrega a comunidades campesinas de terrenos baldíos de la nación contemplados dentro de la Ley 2da de 1959 con el objetivo de que sean estas comunidades -en su mayoría población firmante de los acuerdos de paz y de procesos de diálogos dentro de la estructura de la “paz total”- quienes permanezcan en estos territorios, promoviendo entre otras cosas, el desarrollo de procesos de economía forestal comunitaria sostenible. Este último concepto de economía forestal trae implícito figuras comerciales desde lo ambiental como los mecanismos REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation) o (Pagos por Resultados de Mitigación) que son escenarios que abren puertas al mercado voluntario de bonos de carbono, además del aprovechamiento de los productos maderables y no maderables para la comercialización que comprometen el agua para el desarrollo productivo y la demanda en el mercado, dado que permite, también, el aprovechamiento forestal en sitios de protección de agua como las cuencas de los ríos.
- d. Los acueductos comunitarios, administrados por poblaciones rurales o pequeños centros urbanos, han sido los encargados de garantizar el acceso al agua potable a millones de colombianos, con recursos autogestionados vigilan y mantienen en adecuadas condiciones, en la Ley 2294 de 2023 se les reconoce como comunidades organizadas, a pesar de que el artículo 274 les exime de solicitar permiso o concesión para el uso de las aguas, el mismo no ha sido reglamentado a la fecha.
- e. Ley 2173 de 2021 propone las Áreas de Vida donde se insiste en la necesidad de establecer en el ordenamiento del territorio municipal sitios aptos para garantizar el equilibrio ecológico a través de la reforestación, donde se demostrará la responsabilidad de las autoridades ambientales y empresas del sector privado, sin embargo, faltaba la reglamentación del Ministerio de Ambiente para empezar a hacer exigible esta ley que beneficiaría los ecosistemas acuáticos.
- f. Ley 373 de 1997 “Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua”, en su artículo 10º menciona la obligación de realizar estudios hidrogeológicos para el otorgamiento de permisos de usos de agua subterránea, sin embargo, el Estado carece de esta información y ha autorizado la explotación del recurso creando conflictos socio ambientales en comunidades donde el agua es escasa.

## Conclusiones

En síntesis, el panorama colombiano evidencia que, a pesar de algunos avances normativos y judiciales en materia de protección del agua, persiste una profunda tensión entre el modelo extractivista y la garantía de este derecho fundamental. La degradación de ecosistemas estratégicos, la vulnerabilidad de comunidades rurales y étnicas, así como la limitada capacidad institucional para hacer cumplir las normas y sentencias, ponen de manifiesto que el acceso equitativo y sostenible al recurso hídrico sigue siendo una deuda histórica del Estado. Es así que, a modo de conclusión, se observa la necesidad urgente de una política pública integral y efectiva que reconozca al agua no solo como recurso productivo, sino como bien común y derecho humano esencial para la vida, la equidad social y la sostenibilidad ambiental del país.

## Referencias bibliográficas

Escobar Viasus, N. K. (2 de Julio de 2025). Dejusticia. Dejusticia: [https://www.dejusticia.org/column/la-audiencia-del-juicio-a-la-deforestacion-de-la-amazonia/?fbclid=IwY2xjawLSSutleHRuA-2FlbQIxMQABHn1ElS\\_1oibHzVXAEFGiGSWy-kZpA\\_7ccP5yROkNpyyThvISNdXKCOipWBw\\_aem\\_yVsEa-V6TkYep\\_qcqj5wSA&sfnsn=scwspmo](https://www.dejusticia.org/column/la-audiencia-del-juicio-a-la-deforestacion-de-la-amazonia/?fbclid=IwY2xjawLSSutleHRuA-2FlbQIxMQABHn1ElS_1oibHzVXAEFGiGSWy-kZpA_7ccP5yROkNpyyThvISNdXKCOipWBw_aem_yVsEa-V6TkYep_qcqj5wSA&sfnsn=scwspmo)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam. (2022). Estudio Nacional del Agua 2022. IDEAM.



# **POBLACIONES DIVERSAS Y DERECHOS**



# MUJERES Y DESC

## 1. Las mujeres y la situación de la pobreza

**L**a pobreza en Colombia no solo es un fenómeno económico, sino una problemática social estructural que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, profundizando desigualdades históricas basadas en el género, el territorio y la condición socioeconómica. Este informe presenta un análisis crítico sobre la feminización de la pobreza en el país, visibilizando los mecanismos estructurales que la perpetúan.

La pobreza en Colombia impacta de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente en contextos rurales. Según datos del 2021, el 40,3% de las mujeres vivían en situación de pobreza, frente al 38,2% de los hombres. Esta brecha se profundiza en zonas rurales como Caquetá y Valle del Cauca, donde por cada 100 hombres pobres, hay 139 y 138 mujeres, respectivamente, así como en otras regiones como la atlántica donde vemos que Riohacha es la ciudad más desigual con un índice entre 0,54 y 0,55 superior al Gini nacional, Sincelejo tuvo un comportamiento similar al nacional, pero luego presentó un descenso mayor en la desigualdad en 2021. Adicionalmente, Barranquilla presenta un Gini inferior al nacional, algunas ciudades, como Montería y Sincelejo, se han recuperado positivamente en comparación con la época anterior a la pandemia, presentando niveles de desigualdad en 2021 menores a los que tenían en 2019.

Con base en lo anterior, resulta evidente que los territorios donde el nivel de ingresos per cápita es menor presentan una mayor desigualdad; no obstante, “un mayor nivel de desarrollo no garantiza mejoras en términos distributivos, lo mismo que en algunos territorios el rezago no conlleva necesariamente a amplias desigualdades en el ingreso” (Sánchez-Torres, 2018, párr. 16); de esta manera, se hace necesario tener en cuenta las particularidades de cada departamento en términos económicos, demográficos y culturales, pues factores como las principales actividades económicas, la distribución del empleo y las conductas sociales de cada territorio son determinantes para comprender las fuentes de ingreso y la capacidad productiva.

Sin embargo es importante tener en cuenta que los índices de pobreza extrema bajaron en el año 2023 en comparación al 2022, donde éste fenómeno pasó del 13,9% a 11,4% respectivamente, esto también se refleja en los hogares con jefatura femenina, en donde los índices de pobreza se redujeron en 3,5 puntos porcentuales; no obstante el porcentaje de pobreza es mayor para las mujeres, puesto que persiste el fenómeno de feminización de la pobreza y jefatura femenina siendo ésta del 45,4% aumentando un 3,4% desde 2021, esto significa que hay una mayor participación de mujeres en el mercado laboral y en la transformación de los roles tradicionales al interior de la familia, siendo estos por ausencia de la figura masculina o por que las mujeres tienen mayor participación en la toma de decisiones de orden económico.

No obstante, persiste una profunda desigualdad en términos de autonomía económica, en 2023, el 30,4% de las mujeres mayores de 15 años no contaba con ingresos propios, en contraste con

solo el 11,7% de los hombres esta es una cifra preocupante, ya que la poca autonomía económica de las mujeres limita el acceso a los recursos o derechos como la educación y la salud y genera más dificultades para tomar decisiones o participar de forma activa en la vida política; además, también sufren un mayor riesgo de violencia y son más vulnerables a la explotación sexual; así también, aquellas que sufren violencia doméstica o por parte de un compañero sentimental tienen menos opciones de escapar de relaciones violentas, debido a su limitada autonomía económica; sin embargo en ciudades principales como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, tanto como a nivel nacional, se han promovido programas de autonomía económica y sistemas territoriales y nacional de cuidado, que buscan garantizar que las mujeres tengan más tiempo para realizar otras actividades, entre ellas las que promueven su autonomía económica.

La falta de acceso a empleo formal, la concentración de las mujeres en sector precarizados y en empleos informales, sumado a la falta de reconocimiento económico de las labores de cuidado son factores estructurales clave que explican la alta incidencia de pobreza y dependencia económica de las mujeres, ya que la participación laboral de las mujeres es considerablemente menor que la de los hombres. En este sentido, aunque la participación laboral femenina ha venido aumentando, esta “no se ha visto correspondida por una mayor participación masculina en labores domésticas y de cuidados no remuneradas al interior de los hogares” (OIG, 2021, párr. 3).

Ahora bien, en relación con el desempleo, las mujeres a nivel nacional evidencian una tasa que fluctúa entre el 12% y el 20%, mientras que sus pares masculinos se ubican por debajo del 10%, por su parte, es de anotar que en algunas regiones las mujeres se encuentran en situaciones particulares frente a estas cifras, por ejemplo en el Caribe donde se encuentran en la situación más desfavorable, presentando tasas más altas que los hombres, en general, y más altas que el promedio femenino nacional; no obstante, en 2023, la relación laboral de las mujeres en Colombia se caracteriza por una tasa de participación laboral (TGP) del 52,6%, esto significa que, si bien hay una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral que en años anteriores, como en 2022 en donde fue del 51,4%, 25 puntos por debajo de la tasa masculina (76,5%) aún existe una brecha considerable con la tasa de participación de los hombres, esta brecha es aún más grave en zonas rurales, donde por cada 100 hombres activos laboralmente, solo 82 mujeres lo están; y en zonas rurales dispersas, la cifra cae a 45 mujeres por cada 100 hombres.

Es así que si bien las cifras en la participación laboral han mejorado para las mujeres durante el periodo 2020 al 2023, la desigualdad en el ingreso, la discriminación en las actividades realizadas, las brechas entre las zonas rurales, rurales dispersas y zonas urbanas se siguen manteniendo, aún no se alcanzan niveles de igualdad salarial y real en términos del acceso a recursos, así los índices de pobreza en los dos últimos años hayan sido favorables, es así que incluso, si las mujeres acceden a escenarios de toma de decisión, se sigue manteniendo el fenómeno del techo de cristal.

Es importante tener en cuenta, que a lo largo de la última década la tasa de ocupación femenina se ha ubicado entre el 40% y el 50%, aproximadamente, mientras que los hombres evidencian un nivel de empleo cercano al 70% (DANE, s.f.c), la época de pandemia (2020-2021) impactó fuertemente el mercado laboral, reduciendo el nivel de empleo notoriamente; sin embargo, la incidencia de este choque fue más fuerte en las tasas de participación de las mujeres, la recuperación ha sido más rápida y mayor proporcionalmente para los hombres; en ese sentido en 2022 la tasa de participación femenina fue del 46% y en el 2023 de 41,7%, la brecha en la participación laboral entre hombres y mujeres fue del 24,3%, cifras mucho más altas que en épocas pre pandemia.

Este es el resultado de múltiples factores vinculados con la prevalencia de discriminación en el mercado laboral por razones de género, como la segregación vertical y horizontal, ya que las muje-

res se ubican en sectores históricamente feminizados que cuentan con menor reconocimiento económico y social, como lo son la salud, educación, cuidado comunitario, y en empleos informales, además de enfrentar una discriminación persistente que se manifiesta tanto en el acceso a cargos de liderazgo como a condiciones dignas de trabajo.

Por otro lado, en Colombia, las mujeres se encuentran en una situación de desventaja frente a los hombres en la distribución de los ingresos por diferentes razones, en primer lugar, dedican más horas semanales al trabajo no remunerado, en promedio (OIG, 2021), esto significa que su capacidad, en términos de tiempo, de generar ingresos es menor porque se dedican mayormente a labores domésticas y de cuidados del hogar propio y de otros hogares, mientras que los hombres disponen de más tiempo para llevar a cabo labores remuneradas, en ese sentido la carga global de trabajo suma el tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado.

Según el DANE, la carga de trabajo diaria de las mujeres fue casi tres horas mayor que la de los hombres, en 2021, en ese sentido las mujeres dedicaron 70 horas semanales a tareas de trabajo no remunerado, mientras que los hombres dedicaron 42 horas; siendo similar para 2023, donde las mujeres dedicaron en promedio 73 y 55 horas respectivamente, en particular en actividades de cuidado, esto limita el tiempo que tienen las mujeres para formarse, trabajar y participar en actividades sociales y políticas, además que aumenta la discriminación laboral, lo cual genera la feminización de la pobreza.

En conclusión, si bien los niveles de pobreza en Colombia han disminuido, así como las tasas de ocupación generales, la brecha laboral y salarial, en el periodo estudiado para las mujeres, se ha mantenido constante; lo que da cuenta que la tasa de desigualdad se mantiene, que los niveles de autonomía económica no han tenido cambios sustanciales, que se mantienen o aumentan en zonas rurales y rurales dispersas y que, si bien se evidencian esfuerzos en la promoción de acciones para mejorar las condiciones económicas de las mujeres, aún se continúan manteniendo los estereotipos alrededor de los roles tradicionales que ocupan las mujeres, tanto en los ámbitos privados como público, lo que se expresa en el mantenimiento del fenómeno de la feminización de la pobreza, el techo de cristal, la informalidad laboral y la proliferación de la violencia contra las mujeres.

## **2. La salud y las mujeres**

En Colombia según el Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA-, en 2021 el acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva se convirtió en un desafío producto de la pandemia de COVID-19, situación que volteó los intereses en salud a la atención de los casos de contagio y puso en pausa los avances en otros temas asociados a la vida y la salud de las mujeres; sin embargo para 2023 el Ministerio de Salud y Protección Social, reportó que, aproximadamente, el 78% de las mujeres en zonas urbanas contaban con acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva, mientras que en áreas rurales esta cifra descendía a cerca del 55% –representando a más de 1.5 millones de mujeres afectadas por la desigualdad en la cobertura, esta disparidad se traduce en un escenario en el que la salud y la autonomía reproductiva se ven comprometidas por limitaciones en infraestructura, recursos humanos y logísticos.

Similar fue el panorama de mortalidad materna, pues en 2021 fue de 75 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, aunque esta cifra se reduce a 48.7 al excluir las muertes relacionadas con COVID 19, no obstante no deja de ser crítico cuando estos mismos reportan que en 2023, las cifras oficiales indicaron una tasa de 45 muertes por cada 100.000 nacimientos, superando ampliamente la meta

nacional de 30 y evidenciando deficiencias en la atención médica preventiva y de emergencia en salud reproductiva, esta situación se torna aún más preocupante al considerar que, en regiones apartadas, la carencia de centros de atención especializados y de personal capacitado incrementa los riesgos para la vida de las mujeres.

Por otro lado, informes no oficiales de organismos como Human Rights Watch y Amnistía Internacional han resaltado que cerca del 40% de las mujeres que han buscado servicios de interrupción legal del embarazo han enfrentado barreras administrativas y actitudes discriminatorias, dichos informes sugieren que de las 20.000 solicitudes estimadas, solo el 70% se han atendido de manera oportuna, lo que constituye una clara violación a los derechos fundamentales reconocidos en la normativa nacional e internacional; según datos de Profamilia se estima que cada año ocurren hasta 400.000 interrupciones voluntarias del embarazo (IVE), la mayoría en la clandestinidad. La Corte Constitucional despenalizó el aborto hasta la semana 24 de gestación en 2022, estableciendo que las EPS y las IPS deben garantizar el acceso a este servicio.

Si bien en 2022, el acceso a la atención primaria y preventiva en salud sexual y reproductiva fue un tema central en diversas estrategias nacionales e internacionales, enfocándose en la prevención de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y la promoción de la salud sexual y reproductiva; las deficiencias en la implementación se reflejan también en el acceso a la atención primaria y preventiva, según cifras compiladas por UNFPA, durante el 2023 registraron alrededor de 400.000 consultas relacionadas con salud sexual, de las cuales aproximadamente el 30% correspondieron a mujeres en contextos de alta vulnerabilidad –entre ellas, poblaciones indígenas, afrodescendientes y aquellas ubicadas en zonas rurales remotas, esta sobrecarga del sistema, sumada a la falta de recursos y a la mala distribución de los mismos, ha llevado a que muchas mujeres se vean obligadas a recurrir a vías informales o a posponer la atención médica, lo que agrava su situación de riesgo y vulnerabilidad.

Además de las cifras en cuanto a cobertura y acceso, la problemática se extiende a aspectos cualitativos que evidencian una falta de compromiso real por parte del Estado, la insuficiente asignación presupuestal –cifras oficiales señalan que en 2023 el presupuesto destinado a salud sexual y reproductiva apenas alcanzó un 3.5% del total asignado a salud– y la dispersión de competencias entre entidades públicas han contribuido a que la implementación de políticas se vea constantemente postergada; así como la influencia de convicciones culturales y religiosas. La falta de voluntad política en la toma de decisión frente a reformas legislativas orientadas a modernizar y ampliar la cobertura en salud sexual y reproductiva, han permitido a ciertos sectores conservar una visión restrictiva y dogmática, limitando la expansión de servicios esenciales como la educación sexual integral y el derecho al aborto, evidenciando, con ello, tensiones entre sectores progresistas y conservadores que han transformado el debate sobre derechos sexuales y derechos reproductivos en un campo de batalla ideológico, donde el interés por mantener posturas dogmáticas ha prevalecido sobre la urgencia de atender necesidades básicas.

En relación con la asignación presupuestal, específicamente para salud sexual y salud reproductiva, anualmente no se tienen cifras exactas, no obstante, se identifica que en el periodo de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se ha evidenciado una voluntad política en relación con la promoción de la salud sexual y la salud reproductiva en el país, lo que se ve reflejado en la asignación presupuestal en la vida y la salud de las mujeres en Colombia.

No obstante, la resistencia a ampliar el acceso al aborto legal, por ejemplo, se ha configurado como un símbolo de la lucha entre visiones antagónicas, en la cual el poder legislativo y el ejecutivo han optado, en ocasiones, por postergar o limitar el alcance de derechos reconocidos en

la normativa, esta situación es particularmente alarmante en un contexto en el que la salud de las mujeres se ve comprometida por la falta de garantías y por la existencia de barreras de índole cultural, económica y política.

Otro aspecto crítico es la persistencia de actitudes discriminatorias y de estigmatización en el seno del propio sistema de salud, la atención médica, en muchos casos, se ve permeada por prejuicios basados en la orientación sexual, identidad de género y condición socioeconómica, lo que desemboca en tratamientos diferenciados y en ocasiones negligentes; la carencia de protocolos adecuados y la falta de una capacitación sensible y especializada han contribuido a que muchas mujeres, especialmente aquellas de comunidades tradicionalmente marginadas, experimenten episodios de violencia institucional y discriminación, haciendo de cada consulta un acto de resistencia ante un sistema que no cumple con su deber de protección.

Lo anterior evidencia de manera ineludible que el Estado colombiano, a pesar de contar con un marco legal enviable en papel, no logra materializar la garantía efectiva de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. La disparidad entre el discurso oficial y la realidad en terreno es alarmante, y se manifiesta en la falta de acceso, en la calidad deficiente de la atención, en la persistencia de actitudes discriminatorias y en la inacción frente a necesidades urgentes.

### **3. Violencias contra las mujeres**

Si bien Colombia se encuentra actualmente en el marco del cumplimiento de un acuerdo de paz y ha avanzado en actos legislativos, de todo tipo, en pro de la defensa de los derechos de las mujeres, entre ellos una vida libre de violencias, aún se encuentra en una situación crítica, en particular en algunos departamentos del país.

Colombia vive una situación crítica en relación con los feminicidios incrementándose año tras año del año 2020 al año 2023, según Naciones Unidas para 2023 diariamente fueron asesinadas 3 mujeres, mientras que en los años anteriores la tasa fue de 622, 612 y 571 respectivamente, así, si bien el delito de feminicidio tiene agravante de pena, en Colombia continúa en aumento, el año 2024 fue el más letal para las mujeres en el país.

Es de anotar que la situación se incrementa según el departamento, de acuerdo con el Observatorio de Violencia de la Fundación Teknos (2024), en el departamento del Atlántico se produjo un incremento del 56 % en los casos de muertes violentas, lo que arrojó un número lamentable de 71 mujeres asesinadas, destacando cómo 58 de estas muertes violentas corresponden a la modalidad de sicariato (muertes selectivas), lo que permite situar el análisis de las violencias de género en el marco del conflicto armado de las bandas y redes criminales que operan en el departamento y las cuales están mayormente ligadas al narcotráfico y la extorsión, donde las mujeres resultan como víctimas directas al formar parte de estas estructuras, o bien por tener algún tipo de relación personal (familiar o sentimental) que las liga indirectamente a estas redes criminales; esta situación es similar en otros departamentos, en donde aún los índices de feminicidio se incrementan por la presencia de grupos armados.

Este panorama de inseguridad para las mujeres, que se incrementó de manera progresiva con la Pandemia, evidencia la fragilidad institucional en materia de respuesta y cobertura, infraestructura y logística, así como celeridad en los procesos y trámite integral para dar respuesta oportuna desde el momento en que se activan las rutas con las denuncias, así, según la Corporación Sisma Mujer, las violencias contra las mujeres durante el año 2021 reportan un aumento generalizado, con

respecto a los registros de fuentes oficiales del año 2020, esto producto del levantamiento de las restricciones de movilidad asociadas al confinamiento, que significó a su vez mayores posibilidades de denuncia, las cuales fueron limitadas durante el periodo de aislamiento; por otra parte, según el Instituto Nacional de Medicina Legal, para el año 2022 se registraron 47.771 casos de mujeres víctimas de violencia al interior de la familia, cifra que en comparación con el año 2021, presentó un aumento de 7.713 casos.

Según la Procuraduría General de la Nación, los asuntos de atención de violencias contra las mujeres son un eje prioritario en la institucionalidad, por lo que el ente de control ha generado desde enero 2022, mediante el mecanismo de colaboración interinstitucional, 3.123 alertas de

intervención en todo el territorio nacional; por ejemplo, en el Atlántico se han emitido cinco alertas: dos en Barranquilla, dos en el municipio de Soledad y una en el municipio de Puerto Colombia; en ese sentido para 2024 se presentaron más de 1.500 casos por violencia intrafamiliar, lo que es un indicador de la preocupante problemática que lejos de resolverse se incrementa, en este sentido, la apuesta de las organizaciones de mujeres, a nivel nacional, sigue siendo la apuesta preventiva, dentro del marco de corresponsabilidad política y social planteada en el marco legal y normativo vigente.

En conclusión, los índices de feminicidio siguieron en aumento, independiente de la situación de confinamiento en 2020 a 2021, ya que continuó reportándose a pesar de la situación nacional y mundial, no siendo igual las denuncias por violencias contra las mujeres, las cuales se reportaron en aumento después del 2021 y en preocupantes cifras durante los años 2022, 2023 e inicios del 2024.

## 4. Educación y mujeres

En educación la desigualdad no solamente se refiere a las diferencias existentes en los niveles de ingreso en la sociedad, la educación es un pilar importante para el desarrollo económico y social del país, en la medida que exista un mayor nivel de escolaridad se brinda mejores oportunidades laborales y mejores condiciones de dignificación de la situación laboral, así como disminución de violencias contra las mujeres y se promueven la autonomía económica.

En cuanto a la cobertura neta en educación, es de anotar que Colombia se encuentra por encima del 80% entre 2010 y 2020 y manteniéndose hasta 2024, a excepción de algunos departamentos como La Guajira en 2015, que registró una cobertura educativa de 74%, 11 puntos porcentuales menor que en 2010, y en esa misma región los departamentos con la mayor cobertura en todo el periodo analizado fueron Magdalena y Sucre, ubicándose por encima del promedio nacional que no supera el 90%, situación similar en otros departamentos del país y es así que la falta de recursos económicos, la infraestructura deficiente y las dificultades de acceso a los centros educativos son problemáticas persistentes que enfrenta la población, sobre todo en los territorios rurales, aislados y vulnerables.

Por otra parte, en relación a la educación superior, las mujeres representan el 54,89% de los estudiantes universitarios, el 51,43% en formación técnica profesional y el 47,78% en programas tecnológicos; si bien la deserción da cuenta que de cada 100 mujeres que ingresan se gradúan 53, en tanto que, de cada 100 hombres se gradúan 40, el nivel de vinculación al mercado laboral en relación a sus carreras continúan siendo más bajas y menor remunerada que las profesiones ejercidas en su mayoría por hombres, tales como ingenierías, sistemas, mecatrónica, entre otras.

En este sentido, podemos afirmar que la pobreza educativa y la cobertura insuficiente de la educación a nivel departamental son factores que relegan algunas regiones sobre otras, en particular, algunas como la Caribe frente a otros territorios con mayores recursos y oportunidades de desarrollo, lo que repercutе sobre el progreso social y económico afectando los recursos y los conocimientos necesarios para acceder a mejores oportunidades educativas, y por consiguiente laborales, esto afecta la movilidad social y las condiciones de vida de los hogares y en ese sentido se entiende la pobreza no sólo como un problema de bajos recursos económicos, sino también de deficiencias en recursos públicos, infraestructura y atención activa del Estado situación que es más grave para las mujeres de estos territorios.

## Conclusiones

Es así como, a modo de conclusión y como se exploró en el artículo, la situación de las mujeres en Colombia frente a los DESC sigue marcada por profundas brechas estructurales que limitan su autonomía y bienestar. A pesar de algunos avances en reducción de pobreza y acceso a servicios, la persistencia de desigualdades en el mercado laboral, las barreras en salud sexual y reproductiva, la violencia de género en aumento y las limitaciones en educación confirman que las mujeres continúan enfrentando un escenario adverso y desproporcionado en comparación con los hombres. Este panorama revela la necesidad urgente de transformar las políticas públicas desde un enfoque integral de género, que no solo aborde las cifras sino también los factores estructurales y culturales que sostienen la feminización de la pobreza, la precarización laboral y la violencia, garantizando condiciones reales de igualdad, dignidad y participación plena para las mujeres en todos los ámbitos de la vida social.

## Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional. (s. f.). Informes sobre derechos sexuales y reproductivos en Colombia. Amnistía Internacional.
- Corporación Sisma Mujer. (2021). Informe sobre violencias contra las mujeres en Colombia. Bogotá: Sisma Mujer.
- DANE. (s. f. c.). Estadísticas de empleo y participación laboral por sexo. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Human Rights Watch. (s. f.). Informes sobre derechos de las mujeres en Colombia. Human Rights Watch.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2022). Forensis 2022: Datos para la vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Observatorio Internacional de Género (OIG). (2021). Informe sobre trabajo no remunerado y brechas de género en Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2022). Alertas de intervención por violencias contra las mujeres en Colombia. Procuraduría General de la Nación.

Profamilia. (s. f.). Datos sobre interrupción voluntaria del embarazo en Colombia. Bogotá: Profamilia.

Sánchez-Torres, F. (2018). Desigualdad y pobreza en Colombia: aproximaciones desde un enfoque territorial. Documento de trabajo.

Teknos, Fundación. (2024). Observatorio de violencia contra las mujeres: Informe Atlántico. Fundación Teknos.

United Nations Population Fund [UNFPA]. (2021). Informe sobre salud sexual y reproductiva en Colombia. Fondo de Población de las Naciones Unidas.

# POBLACIÓN LGBTIQ+

Entre 2016 y 2024, el acceso de las personas LGBTIQ+ a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en Colombia presenció importantes avances normativos y jurisprudenciales. Sin embargo, continúa siendo un proceso desigual, marcado por la exclusión histórica, la estigmatización y múltiples formas de violencia; ligado a brechas estructurales y la ausencia del cumplimiento a compromisos internacionales por parte del Estado, especialmente para personas trans, migrantes y pacientes con VIH, que habitan tanto en cascos urbanos como en zonas rurales. Si bien el sistema internacional de derechos humanos —particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)— exige a los Estados garantizar estos derechos sin discriminación, la respuesta del Estado colombiano ha estado fragmentada y limitada, sin lograr una protección sostenida en el tiempo para estas poblaciones.

La emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19 en el 2020, agudizó estas desigualdades significativamente: el confinamiento, el estigma social y la ausencia de políticas públicas con enfoque diferencial profundizaron la exclusión en salud, trabajo y educación principalmente, aunque, en ámbitos culturales y ambientales, la población LGBTIQ+ se ha mantenido activa en la búsqueda de visibilidad; sin embargo, sigue siendo un sector subvalorado, sin reconocimiento, sin financiamiento equitativo y sin formulación de la política pública.

Así, de manera conjunta, este artículo pretende documentar que, pese a ciertos avances, persisten barreras estructurales que limitan gravemente el ejercicio efectivo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en la población LGBTIQ+ derivadas de escasa voluntad política y administrativa orientada a la aplicación de ópticas interseccionales, diferenciales y sostenidas en el tiempo que, permitan garantizar el acceso digno y efectivo de sus derechos, sin discriminación por su orientación, identidad o expresión de género; a partir de dicho análisis es que se podrán realizar, una serie de recomendaciones construidas colectivamente por distintas organizaciones del colectivo, orientadas en avanzar hacia la garantía integral de sus derechos como comunidad.

## 1. Derechos económicos

Entre 2016 y 2024, a pesar de avances normativos y algunas iniciativas institucionales, la población LGBTIQ+ en Colombia enfrentan barreras persistentes para el ejercicio pleno de sus derechos económicos. Según el DANE (2025), entre mayo de 2024 y abril de 2025, la tasa de desempleo en esta población fue del 11 %, frente al 9,6 % de la población no perteneciente a la comunidad. Sin embargo, dichas cifras podrían ser mayores, dado que el temor a visibilizar la identidad de género y orientación sexual en contextos laborales y estadísticos es persistente. Esta brecha se relaciona directamente con los efectos estructurales e incesantes que dejó la crisis sanitaria por el virus COVID-19, durante la cual, los índices de desempleo en la población LGBTIQ+ se dispararon a un 16 %.

En el mismo marco de la pandemia, predominaban condiciones laborales marcadas por la informalidad y la precariedad, el 27 % de las personas no contaban con contratos laborales, el 24 % trabajaban de manera informal aunado a que, los procesos de contratación eran hostiles, alrededor de un 80 % de personas LGBTIQ+ reportaron haber experimentado discriminación en procesos de contratación, con mayor afectación en personas trans, cuyas posibilidades de acceder a empleos formales se ven todavía más limitada por estigmas y prejuicios estructurales (Fundación Corona, 2021). En consecuencia, muchas miembros de la comunidad han recurrido al trabajo sexual por supervivencia, actividades que se desarrollan en condiciones de inestabilidad y que, permiten la vulneración de diversos derechos, principalmente por la ausencia de protección legislativa. A pesar de los reiterados llamados de la Corte Constitucional a abordarlo desde un enfoque de derechos, el Estado aún no ha adoptado una política pública que garantice condiciones mínimas de dignidad en el trabajo sexual.

Las barreras en el acceso a la seguridad social amplían el fenómeno de precariedad por factores de informalidad laboral, rechazo institucional y la inexistencia de rutas de atención con enfoques diferenciales; situación que resulta especialmente crítica en personas LGBTIQ+ de la tercera edad que llegan a la vejez sin acceso a pensión ni medios económicos que les permitan solventar una vida digna. A ello, se suma la situación de personas migrantes pertenecientes a la comunidad, por ejemplo, aquellas de origen venezolano, que además de enfrentarse a condiciones de informalidad y precariedad laboral, son sujetos de exclusión social derivada de la xenofobia.

En conjunto, estos factores reflejan que los derechos económicos de las personas LGBTIQ+ en Colombia aún no están garantizados de forma efectiva, se requiere una política nacional robusta, interseccional y con presupuesto, que aborde el empleo digno, la seguridad social, y el reconocimiento de identidades diversas en el mercado laboral. Sin embargo, no todos los esfuerzos resultan perecederos, algunas iniciativas institucionales han intentado dar respuesta, aunque con una cobertura limitada, Bogotá ha liderado algunos programas como “*Talento Diverso*”, el cual contempla una estrategia de empleabilidad para personas trans, que ofrecen formación y apoyo en la búsqueda de empleo.

## 2. Derechos sociales

Los derechos sociales —como la educación, la salud, la vivienda y la alimentación— son fundamentales para garantizar una vida digna. Sin embargo, para la población LGBTIQ+ existen una serie de obstáculos persistentes y estructurales para ejercerlos plenamente. Entre 2016 y 2024, la discriminación, la invisibilización institucional y la ausencia de políticas públicas con enfoque diferencial han limitado su goce efectivo, especialmente para personas trans, no binarias, intersex y migrantes. Durante la pandemia del COVID-19, esta exclusión se profundizó notablemente, “*provocando el confinamiento, el retorno de muchas personas a sus núcleos familiares y pasar más tiempo en ambientes cerrados las cuales generaron más situaciones de discriminación y violencia*” (INS, 2021).

En salud, las personas trans enfrentan barreras para acceder a procedimientos de afirmación de género, escasez de servicios especializados y violencia sistemática e institucional. Un estudio de la Alcaldía de Bogotá reveló que el 90 % de personas trans encuestadas habían sido discriminadas en servicios de salud, lo que ha derivado en deserción del sistema y automedicación. La Sentencia T-218 de 2022 exhortó al Ministerio de Salud a crear una Guía de Práctica Clínica para su atención, pero esta aún no ha sido implementada. Además, las personas que viven con VIH, en especial mujeres y hombres trans, enfrentan estigmatización, pérdida de empleo y barreras de acceso a tratamiento. Según el estudio *Romper el círculo*, realizado por Red Somos, Processum y el Ministerio de

Salud, el 48 % atribuyó la pérdida o negación de empleo a discriminación, mientras que muchas ocultan su diagnóstico por temor, afectando su acceso a atención continua, especialmente mujeres y hombres trans, impidiendo que Colombia alcance las metas 95-95-95 de ONUSIDA.

A lo anterior, se sumaron el confinamiento y el estigma social durante la pandemia, que incrementaron las desigualdades y limitaron aún más el acceso a servicios de salud, a modo de ejemplo, el Instituto Nacional de Salud (2021) indicó que, durante la pandemia los trastornos mentales afectaron más a quienes enfrentan sexismo, racismo y transfobia, agravando su situación de salud mental, en diversos contextos donde además se evidenció la falta de preparación del personal médico en atención con enfoque especializado en dichas poblaciones.

En educación, la Ley 1620 de 2013 y el Decreto 1965 establecieron rutas de atención frente al acoso escolar, pero los reportes del SIUCE entre 2020 y 2024 indican que persisten casos de discriminación por orientación sexual e identidad de género. Por su parte, la Corte Constitucional ha advertido el déficit de su protección en sentencias clave como la T-478 de 2015 (caso Sergio Urrego) y la T-529 de 2024, en las que se evidenció la omisión institucional frente al acoso y discriminación; a nivel local, el Acuerdo 399 de 2024 del Concejo de Bogotá (Acuerdo Sergio Urrego) obligó a actualizar los manuales de convivencia con enfoque de diversidad, aunque su implementación aún enfrenta resistencias. Además, en el nivel universitario se han documentado un sinnúmero de casos de discriminación, sin lineamientos claros para su abordaje.

Respecto al derecho a la vivienda, no existen políticas nacionales con enfoque LGBTIQ+. Se han reportado múltiples casos de expulsión de adolescentes y jóvenes de sus hogares por razones de identidad de género. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 menciona a poblaciones diversas, no incluye metas concretas ni mecanismos de focalización, programas como “*Mi Casa Ya*” no contemplan criterios que prioricen o focalicen a esta población.

En cuanto a alimentación, las personas LGBTIQ+ en situación de pobreza, especialmente quienes ejercen trabajo sexual, enfrentan exclusión institucional, discriminación y abandono estatal en lo que respecta, por ejemplo, al acceso a comedores comunitarios. Las estrategias de asistencia carecen de un enfoque diferencial y las condiciones que de por sí ya resultan precarias en zonas urbanas, son muchísimo más graves en zonas rurales y territorios marginados.

Igualmente, resulta indispensable entender, con un enfoque interseccional, las barreras que experimenta la población LGBTIQ+, dado que las condiciones se agravan para aquellas personas racializadas, migrantes, jóvenes expulsados de sus hogares o quienes carecen de redes de apoyo.

### **3. Derechos culturales**

Los derechos culturales han sido desarrollados en la Observación General N° 21 del Comité DESC y para las personas LGBTIQ+, resultan imprescindibles en la lucha contra la exclusión histórica, la estigmatización y la invisibilización de sus expresiones, saberes y contribuciones.

En Colombia, la participación de las personas LGBTIQ+ en la vida cultural ha sido activa y resistente; sin embargo, no existe una política pública cultural con enfoque diferencial OSIEG (orientación sexual, identidad y expresión de género), persisten dinámicas de segregación simbólica y material, pues la participación suele depender de la “tolerancia” o discrecionalidad de quienes organizan los eventos. Un ejemplo de ello, son las festividades declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO, como el Carnaval de Barranquilla, el Carnaval de Negros y Blancos o la fiesta de San Francisco de Asís, donde las personas LGBTIQ+ históricamente han aportado en

diseño, coreografía, vestuario y logística; con todo ello, su rol sigue siendo subvalorado y rara vez se visibiliza oficialmente su participación o se les asigna presupuesto público en condiciones equitativas; la organización Colombia Diversa ha documentado cómo, año tras año, esta población debe luchar por su inclusión en diversas festividades alrededor de todo el territorio nacional, a pesar de que su presencia es reconocida informalmente como parte integral del evento.

A nivel nacional, el Ministerio de Cultura ha desarrollado políticas orientadas a la salvaguardia del patrimonio y la promoción de la diversidad, pero sin incorporar mecanismos claros para garantizar la participación igualitaria de personas LGBTIQ+ como sujetos culturales. Esta omisión tiene consecuencias prácticas: muchas expresiones de arte queer, performance drag, literatura disidente o activismo cultural LGBTIQ+ no son reconocidos ni financiados como parte del acervo cultural del país. Además, existen denuncias de restricciones al ingreso a espacios públicos y culturales por motivos de orientación sexual o expresión de género percibida, así como casos donde se destina presupuesto para promover derechos LGBTIQ+ que, al finalizar la vigencia administrativa, no se ejecutan o se redireccionan, lo que refleja una falta de compromiso estatal sostenido con la inclusión cultural de esta población.

En suma, aunque las personas LGBTIQ+ han estado presentes activamente en la vida cultural colombiana, el Estado aún tiene una deuda pendiente en materia de reconocimiento, participación y redistribución; garantizar los derechos culturales de esta población requiere no solo de visibilización, sino también la incorporación de sus expresiones y liderazgos en las políticas públicas culturales, el financiamiento equitativo de proyectos y la promoción de una narrativa que dignifique sus aportes a la identidad plural del país.

#### 4. Derechos ambientales

El derecho a un medio ambiente sano, respaldado por el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, históricamente se ha aplicado de manera general y los enfoques diferenciales apenas comienzan a integrarse; en el caso de la población LGBTIQ+, su inclusión sigue siendo incipiente. Esta población enfrenta una doble invisibilización en el ámbito de la justicia ambiental, como actores excluidos de los espacios de gobernanza ambiental; esta exclusión se intensifica en contextos rurales, zonas de conflicto armado o territorios marcados por dinámicas extractivas con abandono estatal y estructuras patriarcales, donde sus voces y necesidades son sistemáticamente ignoradas.

En Colombia, el activismo ambiental de base de la población LGBTIQ+ ha crecido, especialmente en la defensa del territorio. No obstante, la falta de reconocimiento formal, la exclusión en la formulación de políticas públicas y la ausencia de datos con enfoque diferencial dificultan su visibilización y protección; situación que es aún más crítica para quienes son activistas ambientales, toda vez que enfrentan amenazas por motivos identitarios y políticos, sin contar con rutas de protección específicas; el informe final de la Comisión de la Verdad (2022), en el capítulo *La paz es arcoíris*, evidenció que muchas personas LGBTIQ+ fueron desplazadas no solo por causa el conflicto armado, sino también por el deterioro ambiental derivado de este, la minería ilegal o el narcotráfico, sin garantías de retorno ni reparación integral; dicha intersección entre despojo territorial y discriminación identitaria ha sido ignorada en programas de restitución y desarrollo rural.

El acceso a servicios esenciales como el agua potable, el saneamiento y la energía limpia, sigue mediado por dinámicas de exclusión territorial, económica y social; personas LGBTIQ+ en situación de desplazamiento, informalidad o ruptura familiar enfrentan barreras para acceder a estos servicios de forma segura. Aunque principios como el de justicia ambiental con enfoque diferencial

están presentes en acuerdos internacionales como el Acuerdo de Escazú, aún no han sido incorporados de forma efectiva en la política ambiental colombiana.

La participación de personas LGBTIQ+ en procesos de consulta o planificación ambiental es simbólica o nula; garantizar sus derechos ambientales exige reconocer a esta población como actores políticos, territoriales y en situación de vulnerabilidad por lo que, se requiere producir datos con enfoque OSIEG, fortalecer su participación y articular la justicia ambiental con la justicia de género y sexualidad en todas las políticas públicas.

## Conclusiones

El análisis del acceso de la población LGBTIQ+ a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en Colombia entre 2016 y 2024 permite concluir que, a pesar de ciertos avances normativos y jurisprudenciales, persisten profundas brechas estructurales y administrativas que impiden el goce efectivo de estos derechos para esta población históricamente marginada. La respuesta del Estado ha sido fragmentaria, insuficiente y, en muchos casos, dependiente de decisiones judiciales o esfuerzos locales orientados a casos de carácter individual, sin lograr consolidar una política nacional robusta, transversal e interseccional.

En materia económica, la discriminación laboral, la informalidad y la falta de inclusión de identidades diversas en los sistemas de empleo y seguridad social, siguen limitando la autonomía y dignidad de muchas personas LGBTIQ+. En el ámbito social, las barreras en educación, salud, vivienda, alimentación y servicios básicos persisten, en especial para personas trans, migrantes y jóvenes expulsados de sus hogares y aunque existe jurisprudencia protectora, su implementación es débil y muchas veces simbólica.

En el campo cultural, la participación de las personas LGBTIQ+ en la vida artística y patrimonial del país ha sido constante pero subvalorada, sin reconocimiento estatal real ni garantía de acceso equitativo a recursos, espacios y visibilidad. En el plano ambiental, los derechos de esta población son prácticamente inexistentes en la formulación e implementación de políticas públicas, a pesar de que muchas personas LGBTIQ+ se ven afectadas de forma particular por conflictos ambientales, despojo territorial y exclusión de servicios ecológicos básicos.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación. (s. f.). Estudios exploratorios sobre atención a personas trans en servicios de salud.
- Caribe Afirmativo. (2020). Desafiar la incertidumbre: Estudio sobre personas migrantes LGBTIQ+ en Colombia.
- Caribe Afirmativo. (2022). Recomendaciones a la política migratoria con enfoque diferencial y de género.
- Carvajal, S. (2021). Política pública LGBT: eternamente atorada. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/politica-publica-lgbt-eternamente-atorada/>

- Comisión de la Verdad. (2022). Informe final. Mi cuerpo es la verdad. Capítulo: La paz es arcoíris. CEV
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (1999). Observación general n.º 13 sobre el derecho a la educación.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (2005). Observación general n.º 18 sobre el derecho al trabajo.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (2009). Observación general n.º 21 sobre el derecho a participar en la vida cultural.
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1620 de 2013. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar.
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Decreto 1965 de 2013. Reglamenta la Ley 1620.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1751 de 2015. Ley estatutaria de salud.
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2281 de 2023. Por la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad.
- Concejo de Bogotá. (2024). Acuerdo 399 de 2024. "Acuerdo Sergio Urrego".
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-478 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-736 de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. (2020). Sentencia T-443 de 2020.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia T-218 de 2022. M. P. Antonio José Lizarazo.
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-529 de 2024. (Consulta interna del documento base).
- DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). Encuesta de calidad de vida y participación laboral.
- DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). Boletín GEIH: Mercado laboral de la población LGBT. Año móvil 2024 – abril 2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLLGBT-may2024-abr2025.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4147: Política nacional para la garantía de los derechos de la población LGTBIQ+. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4147.pdf>
- Fundación Corona. (2021). Encuesta sobre condiciones laborales de personas LGTBIQ+ en Colombia: Informe técnico.
- Instituto Nacional de Salud. (2021). Diversidad sexual y COVID-19: Estudio de caso sobre la experiencia de la comunidad trans viviendo en el contexto socioestructural colombiano. [https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/informe\\_131/pdf/cap3\\_5.pdf](https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/informe_131/pdf/cap3_5.pdf)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Boletín de prensa n.º 071-2024.
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 762 de 2018. Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, para adoptar la Políti-

ca Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86303>

Protocolo de San Salvador. (1988). Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Red Somos, Processum & Ministerio de Salud. (2023). Romper el círculo: Índice de estigma y discriminación en personas que viven con VIH/SIDA en Colombia.

UNESCO. (s. f.). Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. <https://ich.unesco.org/>

Acuerdo de Escazú. (2018). Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.



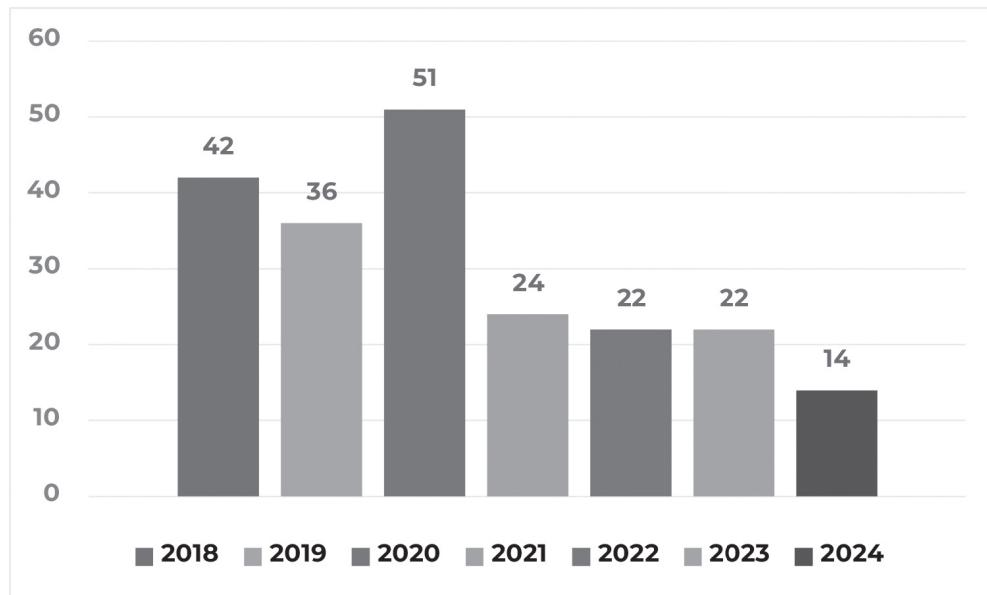
# PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Entre el 2018 y marzo de 2025, la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante CCJ) documentó 1584 violaciones del derecho a la vida y 10 casos de desaparición forzada de personas defensoras de derechos humanos. El año que más asesinatos se reportaron fue el 2020 con 320, seguido por el 2019 con 262 casos y el 2018 con 229.

Durante los tres años del actual gobierno (agosto de 2022 a marzo de 2025), se han reportado un total de 466 casos de homicidios y desapariciones forzadas de personas defensoras, siendo los liderazgos comunales, indígenas y políticos los mayormente afectados. De estos, 359 casos no tienen autores identificados. El 86,91% de los casos ocurrieron en contra de personas de género masculino, el 11,16% de género femenino y el 1,93% con orientación sexual diversa<sup>87</sup>.

Los liderazgos que defienden el territorio, la restitución de tierras y el medio ambiente presenta un alto nivel de violencia en su contra, así como quienes desempeñan un rol de liderazgo en comunidades indígenas, afrocolombianas y juntas de acción comunal.

**Gráfica 1: evolución de los homicidios entre 2018 y 2024**



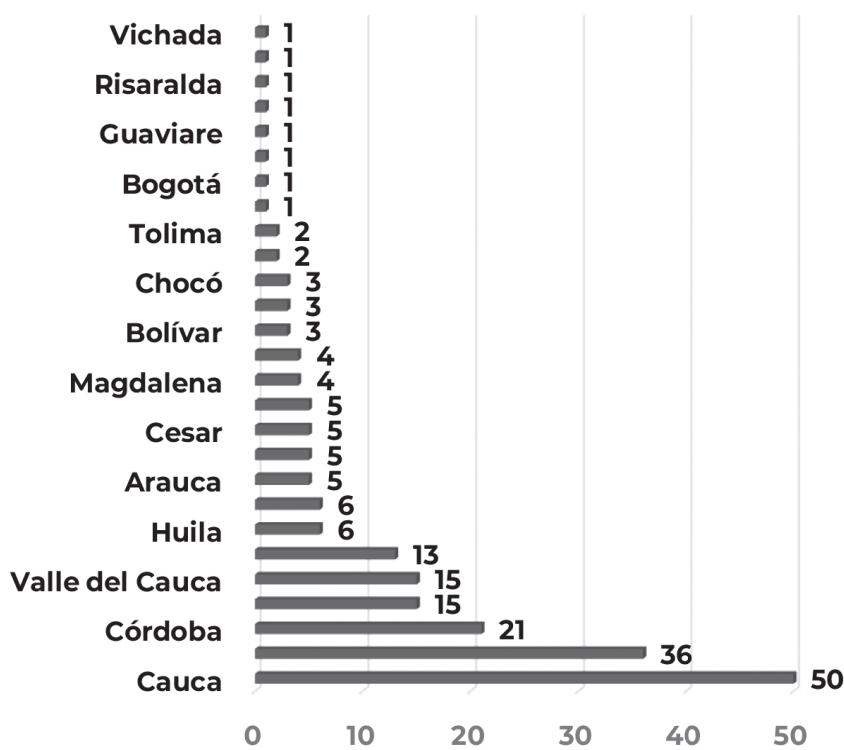
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Comisión Colombiana de Juristas

.....  
87 Comisión Colombiana de Juristas. Base de datos de violencia sociopolítica.

Específicamente, desde enero de 2018 hasta diciembre de 2024, se documentaron 211 casos de homicidios a liderazgos ambientales, campesinos y solicitantes de tierras. De estos, 193 corresponden a hombres, 17 a mujeres y 1 LGBTIQ+. Los liderazgos campesinos fueron los que reportaron un mayor número de casos, donde 166 personas defensoras fueron asesinadas, seguido de los líderes ambientales con 33 casos y 12 casos de líderes solicitantes de tierras. El año en el que más homicidios se reportaron fue en 2020 con un total de 51 casos.

En el mayor número de casos, los autores de estos crímenes se desconocen. Así, 64 casos han sido reportados por actores no estatales, 7 por actores estatales y 140 sin identificar. Las regiones donde se presentaron los casos más altos fueron Cauca 50, Antioquia 35 y Córdoba 21.

**Gráfica 2: Homicidios reportados por departamento en Colombia**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Comisión Colombiana de Juristas

Estas graves violaciones se produjeron en el contexto de agravamiento de la crisis humanitaria en prácticamente todos los territorios del país como consecuencia de la continuidad del conflicto. El último informe de la OACNUDH (2024) constata una “continua expansión territorial y estrategias violentas de control social y territorial de grupos armados no estatales y organizaciones criminales contra la población civil”<sup>88</sup>. Asimismo, el último informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas consignó el desplazamiento de 176.609 personas y el confinamiento de 138.795 personas en 17 departamentos y 77 municipios<sup>89</sup>. El control territorial y la violencia que ejercen grupos como la

.....  
88 A/HRC/55/23, junio de 2024, párr. 10

89 S/2024/968, 26 de diciembre de 2024, párr. 39

Autodefensas Gaitanistas de Colombia, hoy en día (EGC), que tiene presencia en un 75% de los 32 departamentos, se agrava en el actual contexto preelectoral, donde los liderazgos con vocación de participación política podrían ser aún más vulnerables.

Específicamente, para el caso de personas defensoras del ambiente y el territorio, a pesar de estar ratificado el Acuerdo de Escazú en Colombia, su implementación aún es débil. Aunque el Ministerio de Ambiente ha manifestado su compromiso en la adecuación institucional para la implementación<sup>90</sup>, todavía hay dificultades en implementar las disposiciones de este tratado como son las relacionadas con acceso a la información según las complejidades y características de los territorios y comunidades<sup>91</sup>.

A pesar de la propuesta de Paz Total impulsada por el Gobierno, no se observa una verdadera transformación en los territorios; los ceses al fuego, si bien han contribuido a disminuir las confrontaciones militares entre actores armados y la fuerza pública, no tiene el mismo efecto frente a liderazgos y comunidades en los territorios lo que denota incumplimiento al DIH y una evidente precariedad en las garantías de protección de esta población.

Frente a esta situación, la respuesta estatal no ha sido suficiente. La Mesa Nacional de Garantías (MNG) y las Mesas Territoriales (MTG), mecanismos de diálogo existentes desde 2009 para responder a esta situación de riesgo, no han sido plenamente reactivadas. Tampoco se han implementado a cabalidad los mecanismos previstos en el AFP para la protección de las PSD, ni ha habido una acción temprana en territorios con presencia histórica de actores armados<sup>92</sup>, a pesar de las solicitudes de las organizaciones de derechos humanos y a la existencia de una sentencia de la Corte Constitucional en ese sentido<sup>93</sup>. A continuación, se exponen los avances y preocupaciones en materia de, i.) política pública; ii.) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; iii.) sentencias y fallos judiciales.

## 1. Política pública

Particularmente, el Proceso Nacional de Garantías permaneció paralizado durante el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), quien no evidenció voluntad de convocar estos espacios, al tiempo que aumentaban las agresiones. Con el cambio de gobierno, después de numerosos lla-

.....

90 Revista Raya. Dos años sin cumplir el Acuerdo de Escazú, frenado en la Corte Constitucional. 6 de agosto de 2024. Disponible en: <https://revistaraya.com/dos-anos-sin-cumplir-el-acuerdo-de-escazu-frenado-en-la-corte-constitucional.html>

91 Transparencia por Colombia. ¡Nos subieron la vara con Escazú! 29 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/nos-subieron-la-vara-con-escazu/>

92 Cfr. FIDH, Programa Somos Defensores, CAJAR. Colombia. Muertes Anunciadas. Diagnóstico sobre la población de homicidios de población vulnerable. Disponible en: [fidh\\_rapport\\_muertes\\_anunciadas\\_def\\_web.pdf](https://fidh.org/sites/default/files/2020-05/fidh_rapport_muertes_anunciadas_def_web.pdf)

93 Organizaciones sociales y de derechos humanos presentaron una acción de tutela que fue resuelta positivamente en mayo de 2020 por el Tribunal Superior de Bogotá, quien ordenó reactivar la MNG y las MTG; implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y defensoras de derechos humanos, crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y la Resolución 1190 de 2018 sobre protesta pacífica; cumplir los mecanismos pactados en el AFP; adoptar una política pública de garantías para la labor de defensa de los DDHH y adelantar una campaña permanente para el reconocimiento, respeto y respaldo a la labor de las defensoras y los defensores; y fortalecer las medidas de protección con enfoque diferencial. El cumplimiento de la decisión ha sido bajo. El Ministerio del Interior es el llamado a reactivar la MNG, así como las MTG, para que en dichos espacios se definan de manera conjunta las políticas públicas más efectivas para resolver las problemáticas y dotar de garantías al ejercicio de defensa de los derechos humanos. En el caso de la MNG tras el fallo de tutela, bajo el anterior gobierno sólo se convocó un espacio nacional el 8 de julio de 2020.

mados de la sociedad civil, fue solo hasta octubre de 2023 que la MNG fue convocada a sesionar y no fue posible por la ausencia del ministro del interior, quien debe presidir este escenario. Posteriormente, luego de constantes llamados al gobierno para la reactivación, el 11 de julio de 2024<sup>94</sup> se instaló de nuevo.

Aunque es un espacio que debe ser convocado cada tres meses por orden de la Corte Constitucional<sup>95</sup>, solo fue posible que sesionara el 16 de enero de 2025, sin el resultado esperado. Las intervenciones de las entidades continúan sin abordar las causas estructurales de violencia en contra de las personas defensoras<sup>96</sup>.

A nivel territorial, existen 24 mesas repartidas en la mayoría de los departamentos del país. No obstante, persisten dificultades para el funcionamiento y la materialización de los compromisos por parte de las autoridades. Entre los principales obstáculos se encuentra la limitada capacidad de la Defensoría del Pueblo para dinamizar estos espacios, a pesar de ser la entidad responsable de ejercer la secretaría técnica. Su actuación se ha centrado en acciones formales, sin avanzar hacia una intervención sustantiva orientada a la adopción de medidas efectivas de protección. A esto se suma el desconocimiento, por parte de muchas autoridades locales, de las disposiciones contenidas en el AFP y en la sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional. Finalmente, en algunos territorios, la desconfianza generada por las relaciones entre la Fuerza Pública y actores armados presentes en la zona dificulta una participación segura y efectiva de las personas defensoras.

Por otro lado, en materia de política pública, desde el 2018, a través del Decreto 2137 permanece vigente el Plan de Acción Oportuna (PAO), creado en el gobierno de Duque con el fin de establecer medidas de prevención y protección a los liderazgos sociales. Sin embargo, dicho plan generó escenarios paralelos de articulación excluyentes de la sociedad civil y revirtió los logros previos en materia de seguridad para personas defensoras de DDHH y lo estipulado en el AFP. A pesar de algunos ajustes posteriores<sup>97</sup>, esta figura tiene problemas de origen: está desarticulado con las instancias creadas por el AFP y le da “prevalencia a un modelo de seguridad basado en el actuar

.....

Bajo el nuevo Gobierno se convocó el Grupo de Apoyo para reactivar el espacio, aunque a mayo de 2023 aún no se ha convocado la primera MNG. En relación con las MTG, muchas solo han sido instaladas (Pacífico Nariñense, Nariño, Arauca), otras no han sido instaladas (Montes de María, Casanare y Cesar), solo se han reactivado cuatro y la mayoría siguen sin citarse en conjunto. Es preciso señalar que las entidades territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) continúan esgrimiendo la falta de un marco legal que les obligue a financiar la creación e instalación de las MTG. Ver: Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023; CCJ, Serie Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia, Cartilla 2: Sentencia de tutela para proteger el derecho a defender los derechos, disponible en: [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=407](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=407).

94 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Disponible em <https://www.colectivodeabogados.org/manana-se-instala-con-el-gobierno-nacional-la-mesa-nacional-de-garantias-para-la-defensa-de-los-ddhh/>

95 Corte Constitucional, sentencia SU-546 de 2023.

96 Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. En la Mesa Nacional de Garantías se evidencia las dificultades para concertar medidas de seguridad y participación para personas defensoras y liderazgos sociales en los territorios en el marco de la Paz Total. Disponible en: <https://coeuropea.org.co/en-la-mesa-nacional-de-garantias-se-evidencia-las-dificultades-para-concertar-medidas-de-seguridad-y-participacion-para-personas-defensoras-y-liderazgos-sociales-en-los-territorios-en-el-marco-de-la-p/>

97 Aunque en febrero de 2023 se amplió la participación de instituciones en la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan y se incluyeron a representantes de las organizaciones de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Decreto 181 de 2023. Por el cual se modifica el artículo 9 del Decreto 2137 de 2018 en lo relacionado con la Integración del Comité Social del PAO para la prevención y promoción de los derechos humanos de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Disponible en: Decreto 181 de 2023 Nivel Nacional ([alcaldiabogota.gov.co](http://alcaldiabogota.gov.co)).

de la Fuerza Pública que desconoce [...] el concepto de seguridad humana brindada en el Acuerdo Final de Paz”<sup>98</sup>. Ante tales dificultades y la ineeficacia de esta norma, es necesaria su derogatoria.

Para agosto de 2022, además fue adoptado por el gobierno de Gustavo Petro, un Plan de emergencia para protección a líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DDHH y firmantes de paz, el cual fue presentado por las plataformas de derechos humanos<sup>99</sup>. No obstante, dicho plan no fue interiorizado por las instituciones, lo que conlleva a la implementación limitada de las medidas propuestas<sup>100</sup>. El gobierno se enfocó principalmente en los Puestos de Mando Unificado por la Vida (en adelante PMUV), mientras que solo el 27.2% de los demás puntos pactados fueron cumplidos, según la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 019/23<sup>101</sup>. Las Plataformas de Derechos Humanos destacaron que este Plan fue histórico, ya que por primera vez un gobierno colombiano adoptó un insumo autónomo de la sociedad civil. Sin embargo, señalaron la escasa implementación del Plan debido a la falta de articulación institucional, la ausencia de un mecanismo oficial de seguimiento y la deficiente organización interna para ejecutar las acciones asignadas a cada institución<sup>102</sup>.

Ante dicho fracaso, desde hace tres años se ha venido trabajando en la construcción de una política pública integral de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia. Dicha propuesta fue impulsada por la sociedad civil a través de las plataformas de derechos humanos, la CACEP y las plataformas de mujeres. Dicha política contempla acciones dirigidas al respeto, protección, prevención de agresiones, acceso a la justicia y garantías de no repetición para quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos. Este proceso ha contado con etapas de formulación participativa en el nivel territorial, con personas defensoras y nacional con las instituciones llamadas a tener responsabilidades. Se espera que pueda concluir de manera satisfactoria durante el 2025.

En cuanto a la situación de las mujeres defensoras y lideresas, existe el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras (en adelante PIGMLD), como una política diferencial, que ha estado vigente desde el 2018. Desde entonces, se han desarrollado dos planes de acción: de 2019 a 2022, y de 2023 a 2026 mediante una metodología participativa, con una cobertura territorial satisfactoria y una considerable inversión de recursos<sup>103</sup>. Esta participación permitió reconocer la heterogeneidad y complejidad de los contextos territoriales y plantear propuestas sobre diversos retos, como la pedagogía del PIGMLD, la territorialización del programa, el reconocimiento de liderazgos diversos y la creación de condiciones para fortalecer liderazgos efectivos<sup>104</sup>.

.....

- 98 Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y otros. (2020), desmantelamiento del paramilitarismo. Propuesta de lineamientos de política pública, pp. 56-57. Disponible en: <http://www.comitedesolidaridad.com/sites/default/files/DESMANTEAMIENTO.pdf>.
- 99 Plan de emergencia para protección a líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DDHH y firmantes de paz. Disponible en: [https://www.coljuristas.org/sala\\_de\\_prensa/plan-de-emergencia-para-la-proteccion-a-lideresas-personas-defensoras-de-ddhh-y-firmantes-de-la-paz](https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/plan-de-emergencia-para-la-proteccion-a-lideresas-personas-defensoras-de-ddhh-y-firmantes-de-la-paz)
- 100 Programa Somos Defensores. Informe Anual 2022: Interludio. Disponible en: [https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2023/06/informe-INTERLUDIO-2022\\_PSD-1.pdf](https://somosdefensores.org/wpcontent/uploads/2023/06/informe-INTERLUDIO-2022_PSD-1.pdf), pág. 116. También ver: Informe Semestral 2023: La Espera. Disponible en: <https://somosdefensores.org/informe-semestral-la-espera/>
- 101 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 019/23 sobre la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos. Disponible en: <https://alertsstg.blob.core.windows.net/alertas/019-23.pdf>, pág. 62.
- 102 Plataformas de Derechos Humanos de Colombia. Primer Balance. Plan de Emergencia para la Protección de la Vida de Personas Líderes Sociales, Defensoras de Derechos Humanos y Firmantes de Paz. Septiembre de 2022 - mayo de 2023. Documento de trabajo. 2023.
- 103 Corporación Sisma Mujer. Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) III Balance: Construcción de un rumbo hacia la consolidación del nuevo Plan de Acción cuatrienal (2023-2026) y Valoración de avances del Plan de Acción cuatrienal (2019-2022), pág. 159
- 104 *Idem*.

Ahora bien, se debe remarcar que mientras se lograba formular el Plan de Acción 2023-2026, el gobierno no propició un plan de contingencia respecto al plan que finalizó en 2022. lo que estancó la implementación del PIGMLD. Las entidades vinculadas redujeron sus acciones y algunas se desvincularon de sus obligaciones. Hasta 2022, el programa tenía un cumplimiento del 17.5% en preventión, 22.2% en protección y 50% en garantías de no repetición, con rezagos notables en las acciones de la FGN y la UNP<sup>105</sup>. Durante el período de transición no hubo mejora en el nivel de cumplimiento de las acciones del Programa.

En cuanto a la protección colectiva, el Decreto 660 de 2018, que establece el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, presenta varias problemáticas. La política se basa en un modelo de demanda, lo que significa que las organizaciones y comunidades deben postularse y ser admitidas por el Ministerio del Interior. Esto deja fuera a aquellas en alto riesgo que carecen de capacidades técnicas o desconocen los requisitos que se exigen para su admisión. Una modificación en este aspecto permitiría un mayor alcance para organizaciones y comunidades<sup>106</sup>.

Por otro lado, su implementación eficaz requiere una mayor socialización, coordinación y articulación entre las autoridades y entidades. Se ha observado que algunas autoridades regionales y locales desconocen el Decreto y sus obligaciones. No se han realizado procesos pedagógicos desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para que las entidades territoriales, a nivel regional y local, en virtud de los principios de subsidiariedad, de concurrencia y colaboración armónica, comprendan y asuman el programa y sus responsabilidades<sup>107</sup>. Es necesario un ajuste presupuestal para la implementación eficaz del Decreto, pues el asignado sigue siendo insuficiente a pesar de los esfuerzos gubernamentales.

Por otra parte, el modelo de protección en Colombia presenta fallas estructurales que impiden una respuesta eficaz a las necesidades de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. La UNP ha sido objeto de reformas sin participación de la sociedad civil, lo que ha debilitado su legitimidad y capacidad de respuesta<sup>108</sup>. Persisten problemas como la desarticulación institucional<sup>109</sup>, el enfoque reactivo e individual<sup>110</sup>, la tercerización del servicio, la corrupción y la desconexión entre las medidas otorgadas y las necesidades reales<sup>111</sup>. Organizaciones nacionales e internacionales han reiterado la necesidad de transitar hacia un modelo integral que incorpore enfoques diferenciales —étnico, de género, territorial e interseccional—, respete las formas propias de protección colectiva y fortalezca la participación de las comunidades en el diseño e implementación de las medidas<sup>112</sup>.

A pesar de los compromisos asumidos, como el Plan de Emergencia de 2022, la reforma de la UNP avanza sin transparencia ni participación efectiva de las plataformas de derechos humanos<sup>113</sup>.

.....  
105 Ibidem, pág. 160.

106 Comisión Colombiana de Juristas. ¿Ser o parecer? Cumplimiento de Colombia de las recomendaciones internacionales en derechos humanos, pág. 16

107 Ibidem, p. 18

108 Somos Defensores. Disponible en <https://somosdefensores.org/llamamiento-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-frente-al-modelo-de-proteccion-en-colombia/>

109 Somos Defensores. Disponible en <https://somosdefensores.org/llamamiento-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-frente-al-modelo-de-proteccion-en-colombia/>

110 CIDH. Observaciones Preliminares visita in loco a Colombia, op. cit., párr. 16

111 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe del 3 de junio de 2024, párr. 50

112 Somos Defensores. Disponible en <https://somosdefensores.org/llamamiento-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-frente-al-modelo-de-proteccion-en-colombia/>

113 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Disponible en <https://www.colectivodeabogados.org/como-movimiento-de-derechos-humanos-exigimos-garantias-para-la-vida-en-los-territorios/>

Los datos revelan una baja efectividad: entre julio de 2022 y junio de 2024, solo el 22.03% de las solicitudes de protección de personas defensoras iniciaron la ruta formal<sup>114</sup>. No hay información pública sobre cuántas medidas fueron realmente implementadas. Las organizaciones de la sociedad civil insisten en transformar el modelo hacia uno preventivo, colectivo y con enfoque territorial, asegurando recursos técnicos y financieros, fortaleciendo capacidades locales y garantizando el reconocimiento de los liderazgos comunitarios, especialmente los de mujeres y pueblos étnicos<sup>115</sup>.

## 2. Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad

En cuanto a la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de crímenes cometidos contra personas defensoras, la mayoría de los casos siguen sin resolverse, lo que demanda reforzar las capacidades de investigación de la FGN en las regiones más afectadas<sup>116</sup>. En informe presentado el 25 de febrero de 2025<sup>117</sup>, en cumplimiento de la sentencia SU-546 de 2023, la FGN reportó un total de 1.372 casos de homicidio de los que ha tenido conocimiento desde 2016 a 2024. De estos, de 1.322 que han tramitado, solamente 227 han tenido sentencia, en los que 217 han tenido a la imposición de penas a los responsables. Es decir, solo el 17,1% de los casos investigados por la Fiscalía, han tenido sentencia con condena de responsables.

Aunque la Corte Constitucional fue muy clara al ordenar a la Fiscalía la presentación de un informe anual que dé cuenta de las conductas punibles cometidas contra personas defensoras, lo cual incluye agresiones a su vida e integridad. Actos como las amenazas, la criminalización arbitraria, el hostigamiento, la persecución, los robos de información, dispositivos y equipos de documentación de casos, las intromisiones en las comunicaciones y en la privacidad, la violencia sexual, la violencia basada en género así como las conductas relacionadas con el accionar de las organizaciones criminales, deben ser investigados integralmente, bajo la hipótesis común de su condición de persona defensora. Solamente este informe hace referencia los casos sobre homicidio en detalle, y solo se exponen cuatro conductas punibles (amenazas, delitos sexuales, feminicidios, desaparición forzada), sin un desarrollo sobre los avances en las investigaciones y el esclarecimiento judicial, los patrones de criminalidad, y la focalización geográfica o análisis de los responsables de tales crímenes.

De las conductas punibles señaladas en el informe, son mínimos los casos que ya tienen condena y preocupa que las cifras de todos responden a períodos de tiempo distintos sin saber además el universo total de casos investigados sobre personas defensoras. Son alarmantes las pocas sentencias o incluso la inactividad de la mayoría de los casos, así como la falta de información respecto a las sentencias de los crímenes investigados y si estas realmente condenan a los responsables. Específicamente:

- En amenazas, la Fiscalía afirma que entre 2018 y 2024 solamente 26 sentencias de un universo que se desconoce.
- Respecto a los delitos sexuales, la información desconcierta aún más, pues se expone que entre 2016 y 2024 se conocieron apenas 74 casos de los cuales 3 casos están en ejecución de penas y 27 casos se encuentran inactivos.

114 Unidad Nacional de Protección. Respuesta a derecho de petición. 9 de julio de 2024.

115 CIDH. Observaciones Preliminares, visita in loco a Colombia, op. cit., párr. 16

116 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del 27 de marzo de 2024, párr. 50.

117 Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/informes/>

- Frente a los feminicidios, solamente se reportaron 14 entre 2016 y 2024, y solamente se reportan 3 casos en ejecución de penas.
- Finalmente, respecto a la desaparición forzada desde el 2016 al 2024, se reportaron 64 casos de los cuales 4 están en ejecución de penas.

A pesar de algunos avances en las investigaciones por parte de la FGN y del intento de crear equipos territoriales de la Unidad Especial de Investigación (en adelante UEI), las medidas adoptadas no han sido suficientes para impartir justicia y desmantelar a los actores y conductas que amenazan la vida, integridad y seguridad de los liderazgos, lo que ha aumentado las tasas de impunidad. Es necesario que la FGN concentre sus acciones para: **(i)** desarrollar un perfil más preciso de la víctima como defensora de derechos humanos, con especial atención a las mujeres defensoras<sup>118</sup>; **(ii)** construir y analizar contextos que expliquen la labor de la víctima y que identifiquen la estructura, funcionamiento, cadenas de mando, y modus operandi de los responsables<sup>119</sup>; **(iii)** fortalecer la base probatoria para demostrar la conexión entre el móvil del homicidio y el trabajo de defensa de derechos humanos de la víctima<sup>120</sup>; **(iv)** establecer esquemas de reparación para los familiares de las víctimas; **(v)** asociar casos basados en patrones<sup>121</sup> de macrocriminalidad que revelen el funcionamiento de las organizaciones criminales y los intereses detrás de los delitos; **(vi)** incluir en las teorías del caso que la víctima fue asesinada debido a su actividad de liderazgo<sup>122</sup> e **(vii)** implementar estrategias para prevenir y combatir la congestión judicial, que obstaculiza las garantías procesales y afecta el derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, contribuyendo al retraso en los procesos penales<sup>123</sup>.

### **3. Sentencias judiciales**

#### **a. Sentencia SU-546 de 2023**

La Corte Constitucional, en diciembre de 2023, a través de la sentencia SU-546/23, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional debido al alto nivel de riesgo, violencia y falta de protección estatal para las personas defensoras de derechos humanos, debido a la insuficiente capacidad institucional y presupuestal del Estado<sup>124</sup>. Además de ordenar medidas específicas para proteger a los accionantes, la Corte señaló la necesidad de priorizar esfuerzos en municipios de alto riesgo, fortalecer rutas de protección y mecanismos de denuncia, y reorganizar la Unidad Especial de Investigación (en

.....  
118 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del 3 de junio de 2024, párr. 31

119 *Idem*

120 *Idem*

121 Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 158.

122 CIDH. Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 262, 6 de diciembre de 2019, párr. 238; Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 145.

123 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del 3 de junio de 2024, párr. 56.e  
124 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 546 de 2023. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

125 En cumplimiento del Punto 3.4.4 del Acuerdo Final de Paz se creó al interior de la FGN – a través del Decreto 898/17 - la UEI para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, con un periodo temporal que inicia desde el año 2016.

adelante UEI) de la Fiscalía<sup>125</sup> para mejorar la resolución de los casos de agresiones contra esta población. También ordenó la creación de un Plan Integral de Protección con la participación de varios ministerios y entidades, y de la sociedad civil, alineado con el Acuerdo Final de Paz y con políticas públicas como la de desmantelamiento para garantizar la protección de estos líderes<sup>126</sup>.

La sentencia representa un esfuerzo significativo de la Corte para abordar las causas estructurales de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos y exigir al Estado medidas concretas y coordinadas para proteger a esta población. Después de más de un año de su expedición, muchas órdenes han sido incumplidas, entre esas, la necesidad de reactivar el Proceso Nacional de Garantías, sistematizar la multiplicidad de normas que hay sobre personas defensoras, así como la evaluación de las deficiencias en la valoración del riesgo y en las rutas de protección. En esta medida, es fundamental que el Comité se dirija al Estado colombiano para solicitar el cumplimiento oportuno y completo de las órdenes de la sentencia.

## **8. Sentencia caso Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR) vs. Colombia**

La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18 de octubre de 2023, en el caso del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR) contra Colombia<sup>127</sup> reconoce por primera vez la responsabilidad internacional de un Estado por vulnerar el derecho a defender los derechos. Según el fallo, el Estado ejecutó actividades de inteligencia contra personas defensoras de derechos humanos de forma arbitraria e ilegal, quienes también fueron víctimas de actos de violencia y estigmatización, por parte de agentes del Estado y terceros<sup>128</sup>. La Corte reconoció que el Estado llevó a cabo estas agresiones como parte de un patrón sistemático de represión, diseñado para debilitar su labor en la lucha contra la impunidad y la vigilancia ilegal<sup>129</sup>.

En consecuencia, esta sentencia reconoció el derecho a defender derechos como un derecho autónomo, así como el derecho a la autodeterminación informativa, estableciendo que las personas objeto de vigilancia estatal deben poder acceder y controlar los datos recopilados sobre ellas. Sin este control, la vigilancia se convierte en una herramienta de represión.

Un año después de notificada dicha sentencia, los avances en el cumplimiento de esta sentencia son precarios. Órdenes como la creación a través de una ley del día nacional de las personas defensoras y la existencia de un fondo de protección, se encuentran paralizados por falta de trámite en el Congreso de la República.

Así mismo, no ha sido posible que se desarrollen plenamente los ajustes a la ley de inteligencia, para evitar que se continúe con procedimientos y tecnologías de vigilancia digital, espionaje, perfi-

.....

126 Como resultado de la sentencia SU-546/23, diversas organizaciones de la sociedad civil crearon una Comisión de Seguimiento para: (i) supervisar el cumplimiento de las órdenes de la Corte y su impacto en superar el Estado de Cosas Inconstitucional; (ii) desarrollar estrategias pedagógicas y de socialización en los territorios; (iii) colaborar con otros actores interesados en la situación; y (iv) comunicar los resultados del proceso a la opinión pública. Además, la Comisión se enfocará en dinamizar asuntos territoriales y promover acciones de respaldo político.

127 Corte IDH. Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR) vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 18 de octubre de 2023, seriec\_506

128 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/historico-corte-interamericana-encuentra-responsable-internacionalmente-a-colombia-por-violar-el-derecho-a-defender-derechos-humanos/>

129 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/caso-cajar-y-la-vigilancia-estatal-como-arma-de-persecucion-contra-personas-defensoras-de-derechos-humanos-en-colombia/>

lamiento y extracción de información sin autorización legal. La respuesta del Ministerio de Defensa, encargado de ejecutar las acciones de inteligencia militar, ha sido nula<sup>130</sup>, lo cual constituye una barrera para avanzar en la garantía de la defensa de los derechos en el país.

## Conclusiones.

Si bien se han registrado algunos avances, como una leve reducción de homicidios y la implementación inicial de políticas orientadas a la protección de personas defensoras de derechos humanos, la situación en Colombia continúa siendo crítica. La persistencia de altos niveles de violencia, particularmente los ataques sistemáticos contra mujeres líderes y personas con identidades de género diversas, agrava el panorama. A esto se suma la limitada capacidad de respuesta de la UNP, la falta de voluntad política para reformarla, la ineficacia de las políticas públicas existentes, la impunidad estructural en las investigaciones, la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional y la responsabilidad internacional del Estado en la materia, lo que evidencia la urgencia de reformas profundas y articuladas.

En este contexto, resulta imprescindible la creación de un sistema integral de protección con enfoque diferenciado, así como el fortalecimiento de las capacidades investigativas y judiciales para abordar las causas estructurales de la violencia. Aunque se han dado pasos importantes, Colombia aún está lejos de cumplir plenamente con las recomendaciones internacionales en materia de garantías para personas defensoras de derechos humanos, por tal motivo es fundamental que se recomiende al Estado:

## Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2024, 3 de junio). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/55/23).
- Comisión Colombiana de Juristas. (s. f.). Base de datos de violencia sociopolítica.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2023). Serie Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia. Cartilla 2: Sentencia de tutela para proteger el derecho a defender los derechos. [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=407](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=407)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 25 de marzo). Caso Acosta y otros vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 334).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019, 6 de diciembre). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 262).

130 Revista Cambio. “Ni ajustes a la ley de inteligencia ni depuración de archivos del DAS: falta mucho para cumplir fallo clave de la Corte IDH”. 20 de marzo de 2025. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/poder/ni-ajustes-la-ley-de-inteligencia-ni-depuracion-de-archivos-del-das-falta-mucho-para-cumplir>

Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y otros. (2020). Desmantelamiento del paramilitarismo. Propuesta de lineamientos de política pública (pp. 56–57). <http://www.comitedesolidaridad.com/sites/default/files/DESMANTEAMIENTO.pdf>

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (s. f.). Mañana se instala con el Gobierno Nacional la Mesa Nacional de Garantías para la defensa de los DDHH. <https://www.colectivodeabogados.org/manana-se-instala-con-el-gobierno-nacional-la-mesa-nacional-de-garantias-para-la-defensa-de-los-ddhh/>

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (s. f.). Caso CAJAR y la vigilancia estatal como arma de persecución contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia. <https://www.colectivodeabogados.org/caso-cajar-y-la-vigilancia-estatal-como-arma-de-persecucion-contra-personas-defensoras-de-derechos-humanos-en-colombia/>

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. (2023). En la Mesa Nacional de Garantías se evidencia las dificultades para concertar medidas de seguridad y participación para personas defensoras y liderazgos sociales en los territorios en el marco de la Paz Total. <https://coeuropea.org.co/en-la-mesa-nacional-de-garantias-se-evidencia-las-dificultades-para-concertar-medidas-de-seguridad-y-participacion-para-personas-defensoras-y-liderazgos-sociales-en-los-territorios-en-el-marco-de-la-p/>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2024, 26 de diciembre). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (S/2024/968).

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia SU-546 de 2023.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007, 11 de mayo). Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 163).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 18 de octubre). Caso Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR) vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 506).

Federación Internacional de Derechos Humanos, Programa Somos Defensores, & Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (s. f.). Colombia. Muertes anunciadas. Diagnóstico sobre la población de homicidios de población vulnerable. fidh\_rapport\_muertes\_anunciadas\_def\_web.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2023, febrero). Decreto 181 de 2023: Por el cual se modifica el artículo 9 del Decreto 2137 de 2018 en lo relacionado con la integración del Comité Social del PAO para la prevención y promoción de los derechos humanos de los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. <https://www.alcaldiabogota.gov.co>

Revista Raya. (2024, 6 de agosto). Dos años sin cumplir el Acuerdo de Escazú, frenado en la Corte Constitucional. <https://revistaraya.com/dos-anos-sin-cumplir-el-acuerdo-de-escazu-frenado-en-la-corte-constitucional.html>

Transparencia por Colombia. (2024, 29 de noviembre). ¡Nos subieron la vara con Escazú! <https://transparenciacolombia.org.co/nos-subieron-la-vara-con-escazu/>



# PERSONAS MAYORES

**L**a población adulta mayor en Colombia corresponde a aquellas personas mayores de 60 años. Su envejecimiento no es general, sino que varía dependiendo de sus experiencias personales, características geográficas y transición en múltiples escenarios particulares. Para Colombia y el mundo, representan la experticia, la experiencia, el conocimiento, la historia y la memoria de los territorios y la cultura popular. Así, como un rol relevante en la transferencia del conocimiento y por tanto, personas socialmente activas, garantes de derechos que prevean su envejecimiento y vejez digna, con acceso a la seguridad y protección y restablecimiento de su papel en la sociedad, en donde el gobierno nacional, con la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez (PPNEV) 2022-2031 adoptada en el Decreto 681 de 2022 e integrada y asumida en el Ministerio de la Igualdad y la Equidad tiene aún grandes retos en materia de salud, economía y suplencia de necesidades básicas, ya que es, en estos tres frentes en donde se vislumbra un menor rango de alcance.

## 1. Demografía

En Colombia, para el año 2020 se calculó un total de 6.808.641 personas mayores de 60 años, representando el 13,5% de la población colombiana. Sin embargo, para el año 2024, según datos del DANE, el número de personas mayores de 60 años en Colombia ascendió a 7.610.671, lo que ahora representa el 14,5% de la población total, en donde las mujeres ocupan el 55% y los hombres el 45% de la población adulta mayor, y en donde se ubican con mayor porcentaje en la ciudad de Bogotá con el 16%, seguido por Antioquía con el 14%, Valle del Cauca y Cundinamarca con el 7%. De este número total de personas mayores, 83.298 poseen certificado de discapacidad, siendo la condición física, con mayor rango. En cuanto al contexto de la violencia armada en Colombia: 1.314.725 personas son mayores de 60 años, lo que equivale al 15% del total de personas víctimas del conflicto armado en el país, asentadas en su mayoría en municipios de Antioquia. Finalmente, no se encuentra registro demográfico de personas mayores pertenecientes a grupos étnicos, afros, rom y otros; el último año censado fue el 2020, en donde se identificaron 319.716 personas que dicen pertenecer a algún grupo étnico. De ellos, el 6,3% se reconoció como Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera - NARP, el 2,6% como indígena y un 0,1% como gitano.

## 2. Salud digna

El envejecimiento demográfico conlleva una transición epidemiológica caracterizada por la prevalencia de enfermedades crónicas o no transmisibles. Por el aumento de este tipo de afectaciones, se ha considerado que el grado de dependencia de las personas mayores va en aumento. Para el 2019, el BID estableció que el 21,2% de las personas mayores en Colombia tiene algún grado de dependencia. A continuación, se presentan algunos datos registrados en la PPNEV (2022). Respecto

a los problemas de salud prevalecen los de audición, la hipertensión arterial, la artritis-artrosis, diabetes mellitus, síndrome de fragilidad, enfermedad isquémica cardíaca, osteoporosis, y EPOC. Para el 2020, se registró un aumento significativo respecto a años anteriores de enfermedades neuropsiquiátricas tales como trastornos neuróticos, somatomorfos, mentales orgánicos, sintomáticos, y asociados al estrés, y al humor. Entre 2009 y 2020, este tipo de afectaciones aumentó en un 572%.

Respecto a la mortalidad, las principales causas están asociadas a enfermedades isquémicas del corazón, del sistema circulatorio, crónicas y transmisibles. En cuanto a la dependencia de las personas mayores, el mayor motivo de su causa es la pérdida de movilidad. No obstante, se mantiene un grado amplio de independencia en las personas mayores, la Encuesta Nacional de Salud, Envejecimiento y Vejez (SABE) en 2015 señaló que las personas entre 60 y 70 años, es decir, el 87.9% son independientes. Así mismo ocurre con el cuidado como lo señala la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, en 2019 al identificar que el 74.6% de personas mayores no requiere cuidado. Por el envejecimiento demográfico, existe preocupación en cuanto al incremento de la población potencialmente demandante de servicios de cuidado y atención integral en salud.

### **3. Vivienda digna**

Las características de vivienda y territorio son primordiales para garantizar una vejez y un envejecimiento digno a las personas, ya que son, en teoría, escenarios seguros, de protección y cuidado donde la familia cumple un papel indispensable en la construcción del amor y la fraternidad. Sin embargo, particularmente en Colombia, el acceso a la vivienda digna y territorios habitables como lugares geográficos y sociales donde se respeta la vida, son atravesados históricamente por el conflicto armado y el desplazamiento forzado; esto ha generado que la población colombiana, que habita zonas geográficas con presencia de estos flagelos, carezca del derecho a la vivienda. Aun, con este panorama no se encuentra un registro estadístico y cuantitativo de población adulta mayor y su acceso a la vivienda.

No obstante, entre los países de América Latina y el Caribe, Colombia presenta los niveles más altos de vivienda con servicios de saneamiento y agua potable, pero, alrededor del 20% de las personas mayores que viven en las zonas rurales carecen de este servicio en sus viviendas. Y, de igual forma, para el 2022, en Colombia no se registraron proyectos en materia de avance para la construcción de espacios y entornos accesibles que garanticen la armonización entre las necesidades de las personas y los entornos en los que viven, en comparación con otros países como Argentina, Chile, México y Brasil (CEPAL, 2022)

Finalmente, del total de la población adulta mayor en Colombia, 363.545 carecen de vivienda como consecuencia del desplazamiento forzado. En esta medida, es imperante, movilizar y agilizar estrategias urbanas y rurales con perspectiva de curso de vida, legitimando el acceso equitativo y asequible a una infraestructura física y un territorio de paz y dignidad, así como la restitución de tierras para promover prácticas productivas propias de la población adulta mayor que impulse el sector agropecuario.

### **4. Trabajo y pensión**

En relación con el sistema pensional, en Colombia, para el 2021 existía un 40% de la población con cobertura pensional total, ocupando el puesto 15 en América Latina, lo que implica que el 60%



de la población adulta mayor ejerce mecanismos de trabajo informal y por tanto se encuentra desamparada en edad de jubilación. Recrudeciendo aún más el panorama, cuando de ese 40%, el 34% son hombres, y tan solo el 6% son mujeres adultas mayores que pueden acceder a una cobertura de pensión total. No obstante, en el año 2021, se registraron 1.400.000 personas pensionadas en Colpensiones, a comparación del mes de febrero del 2025, en donde se registran 1.760.000 personas. Para el año 2024, se registra un promedio total de 2 millones de personas pensionadas en Colombia.

Asimismo, el panorama laboral en la población adulta mayor, para el año 2020, aumentó para las mujeres, escalando una tasa de desempleo de 4,0% en 2019 a 7,8% en el 2020, y la de los hombres mayores pasó de 6,3% a 9,5%. Por tanto, para el año 2021, las personas mayores son el grupo que menos participa en trabajos remunerados, y a su vez el que más actividades realiza sin remuneración. Es así que, debido a la aceleración de la vejez y el envejecimiento en el país, en los últimos años, se han venido adelantando estrategias para dignificar y asegurar una pensión digna y la participación del trabajo remunerado a personas mayores.

## 5. Inclusión social

Desde los estudios clásicos sobre el envejecimiento en Colombia, se ha señalado que el análisis de la transformación familiar es esencial para comprender la realidad de la vejez (Echeverri 1994). En 2015, la encuesta SABE identificó que las personas mayores reciben compañía y afecto de hijos e hijas en un 85.6% y de otras personas con las que conviven en un 94%. Lo que indica que la familia y las relaciones sociales en el hogar son una gran fuente de soporte emocional. No obstante, se va presentando un aumento considerable en la cantidad de hogares en los que las personas mayores viven solas. Entre 2005 y 2018, el DANE identificó un aumento porcentual de siete puntos pasando esta situación del 11% al 18% (PPNEV, 2022). Sumado a lo anterior, se proyecta un aumento paulatino de hogares compuestos solamente por personas mayores siguiendo la lógica del envejecimiento demográfico. Esta nueva realidad plantea un problema urgente: la soledad y la baja participación social de las personas mayores, lo que se traduce en un bajo índice de envejecimiento activo y saludable. Por esta razón, los lineamientos nacionales trazan unas metas relacionadas a aumentar la participación de personas mayores en procesos sociales, educativos, culturales y de esparcimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, al menos en el departamento de Cundinamarca, se han realizado esfuerzos de implementar, pero con muy pocos resultados visibles y cuantificables, la conformación de redes de apoyo social para las personas mayores dentro del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC). Esta iniciativa busca fortalecer un tejido social con las personas cuyo vínculo social es cercano y frecuente y extenderlo hacia miembros de la sociedad que hacen parte de los colegios, el vecindario, el trabajo, las instituciones estatales y organizaciones sociales. En la idea de la implementación de redes de apoyo social se encuentra gran parte de la solución frente a la inclusión social de las personas mayores en el futuro. Por otra parte, en Cundinamarca durante el cuatrienio 2020-2023, se tiene el registro de una inversión de \$207.277.221.711 que ha beneficiado a 78.989 personas mayores en recursos y actividades que favorecen el bienestar y la felicidad, subsidios económicos bimestrales y de estampilla a personas mayores en situación de pobreza, apoyo a proyectos productivos, dotación a Centros Día/Vida y asistencia social en centros de protección, y asistencia emocional y psicológica. No obstante, las personas en los territorios reclaman más recursos y posibilidades de participación e inclusión social (Gobernación de Cundinamarca, 2023).

## 6. Política Pública

En el año 2022, el Estado colombiano adoptó mediante el Decreto 681, la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031. La última política pública de esta naturaleza se había formulado en 2007 y actualizado en 2015. Las principales características de esta nueva política radican en el ajuste teórico, conceptual y metodológico de las formas en que se ha entendido en los últimos años, amparadas por lineamientos internacionales<sup>131</sup>, el campo de la vejez y el envejecimiento. El objetivo de la política viró hacia la garantía de lo que hoy se conoce como “envejecimiento saludable”: un proceso que abarca toda la vida afecta a todas las personas y busca mantener la **capacidad funcional** que permite a las personas, especialmente a las personas mayores, ser y hacer dentro de los marcos de sentido del **bienestar** (WHO 2020). Para cumplir con este propósito, la política pública amplía su capacidad de acción con las personas mayores y establece seis ejes estratégicos con sus respectivas metas y líneas de acción: superación de la dependencia económica; inclusión y participación social y política; vida libre de violencias; atención integral en salud, a la dependencia y organización del servicio de cuidado; envejecimiento saludable para una vida independiente, autónoma y productiva; y, educación, formación e investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez.

Naturalmente, esta adopción de la política pública en 2022 implicó una desarticulación entre los lineamientos de nivel nacional y territorial sobre el tema, a pesar del esfuerzo por gestar un Plan Nacional de Acción Intersectorial para la Implementación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Por ejemplo, en Cundinamarca, aún se siguen los ejes y las metas de lo establecido a nivel nacional en los lineamientos de 2015 debido a su adopción en la política pública departamental mediante la Ordenanza 093 de 2019. Lo anterior exige una actualización y el reto de acoplar nuevas directrices a la realidad del envejecimiento y la vejez en cada territorio. Esto último, no sólo es el reto de Cundinamarca sino del país en los próximos años.

## Conclusiones

Según la OMS, el envejecimiento de la población será considerado como una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI. Este fenómeno se viene desarrollando desde el siglo XX y la esperanza de vida de las personas tiende a aumentar con el paso de los años (Alvarado y Salazar, 2014). Independientemente de las variables sociales que afectan el proceso de envejecimiento, es verdad, que el mundo está envejeciendo como nunca antes en la historia. Por esta razón, vale la pena, para el caso colombiano, hacer la reflexión que el historiador francés George Minois (1989) realizó cuando señaló que “cada sociedad tiene los ancianos que se merece” (p. 21). ¿Nuestro país está preparado y tiene las herramientas suficientes para brindar a su población, una vejez digna ante el acelerado proceso de envejecimiento? La pregunta, aunque es difícil, es necesaria para que la sociedad dirija la atención hacia este tema tan crucial que va a determinar parte de nuestro devenir. Por esto, no sólo basta una buena política pública para atender las problemáticas que surgen del envejecimiento y la vejez, sino que se necesita una real voluntad de diversos actores de la sociedad: Estado, academia y sociedad civil para dirigir acciones y planes concretos que sostengan esta gran transformación social.

.....

131 Entre los que se encuentran la “Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores” de la OEA y el “Plan para la Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030” de la ONU.

## Referencias bibliográficas

- Alvarado, Alejandra y Salazar, Ángela. 2014. Análisis del concepto de envejecimiento. *Gerokomos*, 25 (2): 57-62. España: Sociedad de Enfermería Geriátrica y Gerontológica.
- ASP Colombia 2023 Análisis de Situación de Población. (2023). Fondo de Población de las Naciones Unidas. [https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/dindemo\\_presentacion\\_0.pdf](https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/dindemo_presentacion_0.pdf)
- Azuero, Zúñiga, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*.
- Concejo Privado de Competitividad. (2022). Informe Nacional de Competitividad 2022 -2023. [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2024/03/CPC\\_INC\\_2022\\_InformeFinal\\_Pagindividual.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2024/03/CPC_INC_2022_InformeFinal_Pagindividual.pdf)
- Colpensiones. (2025). Colpensiones en cifras febrero 2025.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores (LC/CRE.5/3), Santiago, 2022
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 2021. Personas mayores en Colombia: Hacia la inclusión y la participación.
- Echeverri, Ligia. (1994). *Familia y vejez: realidad y perspectiva en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gobernación de Cundinamarca. 2019. *Política Pública de Envejecimiento y Vejez para el departamento de Cundinamarca 2019-2029*.
- Gobernación de Cundinamarca. 2023. *Informe de rendición de cuentas sobre la garantía de derechos a la población mayor*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. 2022. *Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031*.
- Minois, George. 1989 [1987]. *Historia de la vejez: de la Antigüedad al Renacimiento*. Madrid: Editorial Nerea.
- Vila, J. (2024). *Desafíos del envejecimiento en los sistemas de pensiones en América Latina Seminario “Desafíos y oportunidades del envejecimiento poblacional: la economía plateada”*
- WHO. (2020). UN Decade of Healthy Ageing: Plan of Action 2021–2030. [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/decade-proposal-final-apr2020-en.pdf?sfvrsn=b4b75ebc\\_28&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/decade-proposal-final-apr2020-en.pdf?sfvrsn=b4b75ebc_28&download=true)



# PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

**E**n Colombia las personas con discapacidad (PcD) viven una herida ecosocial, cultural, política, económica y educativa, la cual ha sido producida históricamente por relaciones de dominación y marginación contra quienes alteran el cuerpo normal y, así mismo, persisten prácticas de normalización sedimentadas en la vida cotidiana del 6% de colombianos que, de acuerdo con el DANE (2021), reportaron vivir una discapacidad.

El presente capítulo intenta adentrarse en la experiencia individual y colectiva (con sus familias, comunidades, territorios y tierras) de las personas con discapacidad dentro y fuera de Colombia. Es decir, no solo se contempló a las que habitan el territorio nacional, sino también a aquellas que viven la migración, en particular, cuando se entrecruzan en sus realidades con los múltiples efectos del conflicto armado, la crisis climática y el deterioro de sus derechos.

El punto de partida del análisis es el reconocimiento de la discapacidad como experiencia compleja, pero también, en su dimensión teórica y política, en especial cuando acontecen en los territorios, cuerpos y tierras, y relacionados con la violencia estructural materializada en la guerra tanto a manos de grupos armados como del mismo Estado. De igual forma, el análisis que se propone problematizar desde lo onto-epistémico relacional el impacto de las actividades extractivistas contra los mundos de la naturaleza, los animales y los ancestros, también, ante la promesa de justicia ecosocial en Colombia, en específico, cuando se generan barreras para la participación real de las infancias, juventudes y, en general, la personas con discapacidad en el sistema educativo o sus tránsitos hacia espacios laborales.

Así las cosas, se analiza de forma crítica la realidad de los derechos de las personas a través de las siguientes relaciones: i) conflicto armado-discapacidad, ii) crisis climática-discapacidad; iii) derecho a la educación-discapacidad; y iv) derecho al trabajo-discapacidad. Este análisis quiso interrogar la producción documental sobre la discapacidad en Colombia en coherencia con los contextos cotidianos descritos por organizaciones sociales participantes. Finalmente, se avanzó en recomendaciones que implican por supuesto al Estado, pero que también se dirigen a organizaciones sociales, universidades, empresarios, entidades de cooperación internacional, entre otros actores sociales.

## 1. Conflicto armado y paz

El conflicto armado interno en Colombia continúa siendo un factor determinante en la producción social de la discapacidad y en la violación de los derechos humanos de quienes la viven. El enfoque diferencial e interseccional de discapacidad todavía requiere de su transversalización y su fortalecimiento en el conjunto de los acuerdos, procesos y mesas de negociación, así como en instancias nacionales y de cooperación internacional en torno a la paz y al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Las múltiples violencias ejercidas en los ciclos de conflictividad continúan profundizando los procesos de exclusión, estigmatización, discriminación y deshumanización de personas con discapacidad víctimas, exiliados y firmantes de paz, junto con sus familias, redes de apoyo y territorios. Según el Registro Único de Víctimas, al 31 de julio de 2024, se han identificado 425.064 víctimas con discapacidad y más de 3.000 firmantes con discapacidad (Unidad para las Víctimas, 2024; CONELAEC, 2025).

En el año 2021, en el marco del Estallido Social, se produjeron lesiones o traumas oculares como una táctica de control de la protesta social (Temblores, 2021). En el Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022), *Sufrir la guerra y rehacer la vida*, se visibilizó la situación de exclusión, estigmatización, violencias y resistencias de las personas con discapacidad. La degradación del conflicto armado recrudeció las violaciones a sus derechos humanos y produjo profundos hechos victimizantes que todavía se perpetúan en los territorios de la Colombia Profunda.

En la transición entre el gobierno Duque y el gobierno Petro se ha avanzado hacia el cumplimiento de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, con nueva normativa, programas, proyectos y acciones. No obstante, se aprecia un cumplimiento parcial de los Acuerdos focalizados en firmantes de paz con discapacidad, agrupados en torno a CONELAEC - Asociación Comité Nacional de Excombatientes lisiados de guerra, adultos mayores y enfermedad de alto costo (CONELAEC, 2025), a pesar de los esfuerzos de la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz y de la Agencia Nacional de Reincorporación y la Normalización - ARN. Actualmente, se carece de una ruta y protocolo con enfoque diferencial de discapacidad para el tema de tierras, emprendimiento productivo, seguridad, participación política y rehabilitación integral.

El Programa CaPAzidades, de la ARN, se ha concentrado en salud, no en una perspectiva integral de derechos. En 2024 se firmó el Convenio 056 sobre rehabilitación integral (Fondo Colombia en Paz, 2024). Sin embargo, actualmente, se prescinde de los recursos económicos para garantizar el cumplimiento cabal de sus objetivos. Los firmantes de paz con discapacidad han participado del Consejo Nacional de Reincorporación y en la creación del Programa de Reincorporación Integral (PRI) y el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), en el que se establecieron 21 acciones generales o transversales y se determinaron 33 actividades.

En el marco de la propuesta de Paz Total (2023-2024) la población con discapacidad, desde la vocería de Mosodic Ecosocial, participó en el Comité Nacional de la Participación, dispuesto en los acuerdos de los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional. Este escenario de paz procuró visibilizar el enfoque diferencial e interseccional de discapacidad en el modelo de participación, el Plan Nacional de Participación y los documentos orientadores, metodologías y construcción deliberativa en torno a los ejes económico, ambiental y político. Lamentablemente la ruptura de estos Acuerdos de Paz truncó la incidencia estructural que garantizaría la transversalización de un enfoque ecosocial en discapacidad, fruto del Encuentro Nacional de Personas con Discapacidad (Hacemos Memoria, 2023; Mosodic Ecosocial, 2025). Ningún otro acuerdo de paz incluye a las personas con discapacidad.

## 2. Cambio climático y crisis

La Tierra enfrenta un estado de poli crisis, una convergencia simultánea de crisis económicas, políticas, energéticas, alimentarias y ecológicas, las cuales afectan negativamente y de manera desproporcionada a las comunidades y grupos más proclives a la exclusión y discriminación, incluyendo a las personas con discapacidad. “Algunos factores como la situación geográfica, la pobreza, el género, la edad, la condición de indígena o de minoría, el origen nacional o social, el nacimiento o cualquier

otra situación social y la discapacidad pueden agravar todavía más las consecuencias del cambio climático" (CEPAL/ACNUDH, 2019, p. 11). Las desigualdades estructurales, violencias y violaciones a los derechos humanos de las personas con discapacidad, que pertenecen a múltiples grupos, comunidades, identidades, clases y territorios, se agudizan con los efectos de la policrisis.

En Colombia, los extractivismos, los monocultivos con uso indiscriminado de agrotóxicos, el despojo de tierras, los megaproyectos y la minería ilegal a gran escala, por ejemplo, han generado contaminación ambiental en comunidades y territorios, produciendo tanto violencias ecosistémicas como discapacidades. Al igual que otros 156 países, Colombia no tiene contempladas acciones en sus compromisos climáticos para las personas con discapacidad (El Espectador, 2022).

En el contexto de crisis climática, catástrofes y desastres naturales, las personas con discapacidad son especialmente violentadas en todos sus derechos (Naciones Unidas, 2020). Colombia no cuenta con protocolos claros, ni con políticas públicas específicas para la gestión del riesgo y el cambio climático para esta población. El Artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ratificada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009), establece la obligación de los Estados, de garantizar medidas de protección en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias. Sin embargo, en Colombia solo existen algunas recomendaciones generales, sin estrategias concretas de prevención, adaptación o mitigación al cambio climático (UNGR, 2021).

Los compromisos climáticos y las recomendaciones generales siguen siendo insuficientes, en tanto que no establecen rutas de atención claras ni protocolos diferenciados para evacuar o asistir a personas con discapacidad en situaciones de desastres. La inacción en este tema pone en riesgo derechos fundamentales, como el acceso a la salud, la alimentación, la educación, el trabajo, la seguridad y la vida, especialmente en contextos de emergencia climática y catástrofes. Tampoco se contemplan los pasivos ambientales y de salud resultantes de las acciones antrópicas ecocidas capacitistas sobre la tierra, los territorios y los seres vivientes.

Algunas plataformas y organizaciones de personas con discapacidad vienen construyendo alternativas que articulan las agendas de derechos humanos con derechos de la Madre Tierra, los territorios y la defensa de la vida. Estas iniciativas son incipientes en Colombia y deberán sistematizarse y reconocerse como contribuciones potentes hacia la justicia ecosocial y la transición planetaria. En la COP Alternativa de 2024 (COP DiverGente) se presentaron perspectivas y propuestas desde la población con discapacidad que invitan a interconectar las luchas y derechos desde una alfabetización ecopolítica con criterios de soberanía alimentaria, agroecología, ética del cuidado, economías circulares y sustentables (Mosodic Ecosocial, 2025).

### **3. Derecho al trabajo e inclusión laboral**

El derecho al trabajo y a la inclusión laboral de personas con discapacidad se encuentra regulado, principalmente, en las siguientes normas: Ley 361 de 1997, Ley 1618 de 2013, Decreto 2011 y Decreto 2177 de 2017 y en el Decreto 392 de 2018. Estas normas, pese a crear cuotas de empleo en el sector público e incentivos para la vinculación de personas con discapacidad (PcD) en el sector privado, no exigen la inclusión laboral de las PcD en este último sector.

La población con discapacidad en Colombia está presente en menor medida en el mercado laboral, ya que solo el 46.1% de los hombres con discapacidad trabaja, mientras que la participación laboral del resto de la población masculina llega al 68% (UNFPA. ONU Mujeres, UNICEF, 2022, 41). En el caso de las mujeres es de 31.5%, en comparación con 41.6% entre las mujeres sin discapaci-

dad (UNFPA. ONU Mujeres, UNICEF, 2022, 41). A su vez, las personas con discapacidad perciben en promedio ingresos 18.3% inferiores al de personas sin discapacidad (UNFPA. ONU Mujeres, UNICEF, 2022, 42). Frente al acceso a empleo por tipo de discapacidad, se encontró que las personas con discapacidades cognitivas y psicosociales tienen el menor porcentaje de acceso al empleo formal, con solo el 11%, mientras las personas con discapacidad auditiva acceden en un 62% (UNFPA. ONU Mujeres, UNICEF, 2022, 42). En suma, según el DANE (2023), la tasa global de participación en el mercado laboral de las PCD en Colombia fue del 25,2% en comparación con el 66,4% de personas sin discapacidad. Este indicador muestra la relación entre personas en edad de trabajar (PET) y quienes están activas en el mercado laboral (PEA) y subraya que las PCD están en edad para trabajar, pero no se encuentran vinculadas al trabajo, ni se reportan buscando empleo.

Las barreras en el acceso al empleo formal tienen distintas causas. En primer lugar, los prejuicios asociados a las capacidades de las personas con discapacidad en el ambiente de trabajo, enmarcado en una lógica de producción masiva que muchas veces no se ajusta a las necesidades de las personas con discapacidad. Esto último está asociado con la falta de ajustes razonables y acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad en ambientes laborales. Esto, ya que carecen de obligatoriedad y que las empresas, incluso entidades del Estado, se rehusan a proveerlos y no tienen claridad de cómo hacerlo.

Esto contradice los puntos focales establecidos por el Comité CDPD (2016) en su recomendación al Estado Colombiano: pleno empleo para combatir la discriminación, ajustes razonables, y empleo productivo y decente. De hecho, según el estudio “Mercado laboral de las personas en condición de discapacidad” (2022) una PCD empleada formalmente recibió ingresos con un promedio de 20% menos del salario mínimo en Colombia. Con ello, se incumple “el principio de remuneración igual por trabajo de igual valor” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, 2016, p.11)

## 4. Derecho a la educación inclusiva

El derecho a la educación de las personas con discapacidad está amparado bajo instrumentos como la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y el Decreto 1421 de 2017 que reglamenta la educación inclusiva y herramientas como los planes individuales de ajustes razonables, docentes de apoyo pedagógico y modalidades de educación bilingüe con lengua de señas colombiana y hospitalaria. Así mismo, se han desarrollado sentencias como la SU-475 de 2023 y la T-119 de 2024 de la Corte Constitucional, en las que se reconoce el derecho de los NNA (niños, niñas y adolescentes) a la educación en aulas regulares, y prohíbe la educación segregada salvo en casos excepcionales.

En cuanto al acceso de las personas con discapacidad a la educación, un análisis del censo poblacional del DANE en 2018 realizado por UNFPA, ONU Mujeres y UNICEF (2022) muestra que los niveles de analfabetismo de las personas con discapacidad llegan al 17%, con respecto al 5,2% del resto de la población. En términos de percepción de barreras, el 56% de la población con discapacidad afirmó tener impedimentos relacionados con su discapacidad para acceder a la educación, siendo las personas con discapacidad múltiple y auditiva quienes tienen mayores problemas de acceso (UNFPA. ONU Mujeres, UNICEF, 2022, p.36). En cuanto a las razones más comunes por las que las PCD no pueden acceder a la educación, el DANE en su boletín técnico de Personas Certificadas con Discapacidad (2024) destaca que las 350.000 personas identificadas tienen como barreras de acceso: falta de medios económicos, falta de apoyos ofrecidos por instituciones educativas, negación de cupos educativos, ausencia de centros educativos cercanos y barreras actitudinales familiares (DANE, 2024, p.14).

Estas barreras representan algunos de los retos para llevar el desarrollo legal y jurisprudencial en educación a la población con discapacidad. En primer lugar, existe desconocimiento sobre las herramientas dispuestas por el Decreto 1421 de 2017 y cómo aplicarlas, incluso en lo que corresponde a ajustes razonables, lo que lleva a la negación de cupos y la relegación de las personas con discapacidad al hogar o a las aulas segregadas. Así mismo, estas herramientas no son de obligatorio cumplimiento para las instituciones de educación superior, lo cual trunca la continuidad de la educación de las PCD y su posibilidad de obtener trabajos formales. Las desigualdades en el acceso a la educación inclusiva se hacen más evidentes en los territorios rurales y dispersos que no cuentan con condiciones mínimas materiales para garantizar el derecho fundamental a la educación.

En el 2024, el Sistema de Matrícula del Ministerio de Educación (SIMAT) registró 200.034 estudiantes con discapacidad en educación preescolar, básica y media en colegios oficiales (Contraloría, 2024). En educación superior, en el año 2020 se registraban 9.148 personas con esta condición (Laboratorio de Economía de la Educación PUJ y Fundación Saldarriaga Concha, 2023). Con todo, la tasa de cobertura bruta<sup>132</sup> del sistema educativo en los niveles preescolar, básica y media para estudiantes con discapacidad fue del 71%, lo que oculta el subregistro de información. Primero, en 2024 sólo el 21% de estudiantes (38.067) reportados en el SIMAT contaban con certificación del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Tampoco se conoce cuántos NNA con discapacidad están fuera del sistema educativo. Además, no hay una medición adecuada sobre el acceso, calidad y permanencia en la educación de las personas con discapacidad viviendo en las zonas marginales de Colombia.

## Conclusiones

Es así que, a modo de conclusión, se observa que la situación de las personas con discapacidad en Colombia sigue marcada por la exclusión estructural y la persistencia de prácticas capacitistas que profundizan desigualdades en escenarios atravesados por el conflicto armado, la crisis climática, la educación y el trabajo. Aunque se han desarrollado avances normativos y jurisprudenciales, así como experiencias significativas de participación social y política, la implementación de estas medidas sigue siendo parcial, fragmentada y con limitada capacidad de transformar la vida cotidiana de esta población. Persisten barreras materiales, institucionales y culturales que restringen el acceso real a derechos fundamentales y reproducen la desigualdad en territorios rurales y urbanos, en contextos de paz y de conflicto, así como frente a los desafíos de la transición ecosocial. De este modo, la discapacidad continúa siendo un eje crítico para comprender las deudas históricas en derechos humanos y la necesidad de políticas públicas integrales, con enfoque diferencial e interseccional, que articulen al Estado, las organizaciones sociales y la cooperación internacional en la construcción de una justicia social y ambiental incluyente.

.....

132 La cobertura bruta corresponde a la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, sin importar su edad, y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar este nivel.

## Referencias bibliográficas

- Buitrago, C. García-Suaza, A, Jaramillo, I, Holguín, J, Rios, J, Romero, B, Rozo, M y Sarango, A. (2022). Mercado laboral de las personas en situación de discapacidad. Observatorio laboral de la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. [https://www.labourosario.com/\\_files/ugd/c80f3abe004a81724b4ed7a63f7cf21f7aa14e.pdf](https://www.labourosario.com/_files/ugd/c80f3abe004a81724b4ed7a63f7cf21f7aa14e.pdf)
- Coalición Colombiana por la Implementación de la CDPD. (2024, mayo). Informe de alternativo de Sociedad Civil para el Grupo de Trabajo para Examinar los Informes Nacionales Previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). Colombia. <https://sites.google.com/site/coalicionconvencion/informes-elaborados-por-la-coalici%C3%B3n/informe-sobre-el-protocolo-de-san-salvador>
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. (2016, agosto 31). Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/lists/bibliotecadigital/ride/de/ps/recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH). (2019). Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/91c8faf0-06fe-42b4-b18e-ed1cbb5e2825/content>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias. <https://www.comisiondela-verdad.co/sufrir-la-guerra-y-rehacer-la-vida>
- CONELAEC. (2025). Asociación Comité Nacional de Excombatientes lisiados de guerra, adultos mayores y enfermedad de alto costo. <https://conelaec.org/>
- Contraloría General de la República (2024). Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana, una mirada desde la gestión fiscal <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-10/Estudio-Sectorial-y-de-Politica-Publica-Contraloria.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2021). Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia, nota técnica. Bogotá. <https://www.saldarriagaconcha.org/nota-estadistica-estado-actual-de-la-medicion-de-la-discapacidad-en-colombia/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2021). Boletín técnico. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021. Colombia. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2021/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2021/Boletin_Tecnico_ECV_2021.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2024). Boletín técnico. Personas Certificadas con Discapacidad. 2024. Colombia.: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/boletin-personas-certificadas-discapacidad-primer-semestre-2024.pdf>
- El Espectador, Redacción ambiente. (2022). Personas en condición de discapacidad son ignoradas en la crisis climática. <https://www.elespectador.com/ambiente/personas-en-condicion-de-dis-capacidad-son-ignoradas-en-la-crisis-climatica/>
- Fondo Colombia en Paz. (2024). Gobierno destina 40.000 millones a rehabilitación de 1280 firmantes de paz con discapacidad por lesiones de guerra. <https://fcp.gov.co/gobierno-destina-40-000-millones-a-rehabilitacion-de-1-280-firmantes-de-paz-con-discapacidad-por-lesiones-de-guerra/>

Fundación Saldarriaga Concha, & Laboratorio de Economía de Educación de la Universidad Pontificia Javeriana. (2023). La educación en Colombia para la población con discapacidad: realidades y retos. [https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2023/03/2023-03-Marzo-EduacionCOParaPersonasConDiscapacidad\\_RealidadesyRetos.pdf](https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2023/03/2023-03-Marzo-EduacionCOParaPersonasConDiscapacidad_RealidadesyRetos.pdf)

Hacemos Memoria. (2023). Una población que quiere aportar su voz y demandas a la paz. <https://hacemosmemoria.org/2023/12/05/una-poblacion-que-quiere-aportar-su-voz-y-demandas-a-la-paz/>

Ministerio del Trabajo. (2019, 08 01). Circular interna 0049. Colombia.

Mosodic Ecosocial. (2025). Mosodic Ecosocial. <https://mosodic.co/>

Naciones Unidas (2020). Estudio analítico sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad en el contexto del cambio climático. <https://docs.un.org/es/A-HRC/44/30>

Temblores, PAIIS y Amnistía Internacional. (2021). Tiros a la vista: Traumas oculares en el marco del paro nacional. [https://www.terremotos.org/\\_files/ugd/7bbd97\\_6457f37f4e824a23a2e397fdb-61f6b82.pdf](https://www.terremotos.org/_files/ugd/7bbd97_6457f37f4e824a23a2e397fdb-61f6b82.pdf)

UNFPA. ONU Mujeres, UNICEF. (2022). Análisis de la situación de las personas con discapacidad en Colombia: Entre avances y retos. Colombia. Retrieved 01 14, 2025, from <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-05/Discapacidad.pdf>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2021). Guía para el Desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana. <https://pubhtml5.com/pxou/rhde/basic/>

Unidad para las Víctimas. (2024). Datos para la paz. Registro único de víctimas. <https://datospaz.unidadavictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>



# NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES EN COLOMBIA

## 1. Marco General de Derechos con Enfoque en NNA

**E**l período 2019-2024 en Colombia ha estado marcado por una profunda agitación social y un alarmante recrudecimiento del conflicto armado, que ha intensificado las violaciones a los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA). Desde 2023, la sociedad civil ha reportado un aumento del 36% en la presencia de grupos armados, afectando a 253 municipios y provocando un incremento en el desplazamiento y el confinamiento (Alianza por la Niñez Colombiana et al., 2024). A esta violencia estructural se suman las crisis derivadas de la pandemia por COVID-19 y la violencia estatal durante el estallido social de 2021, donde el ACNUDH expresó su preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza contra manifestantes, incluyendo NNA (ACNUDH, 2022).

A pesar de que Colombia ratificó el PIDESC en 1969, su aplicación efectiva para la niñez ha sido sistemáticamente socavada. La sociedad civil ha identificado que la implementación del Pacto se ve obstaculizada por fenómenos como la inercia estatal, la perpetración de violencia por parte de agentes del Estado y la captura corporativa de las decisiones públicas (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). Estos factores se ven agravados por un adultocentrismo cultural que niega la participación de NNA y los trata como objetos de protección en lugar de sujetos de derechos (Humanidad Vigente Corporación Jurídica, 2024).

Las Observaciones Finales del Comité DESC de 2017 expresaban serias preocupaciones sobre la situación de los DESC de NNA, muchas de las cuales persisten y se han agravado (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2017). El Comité instó al Estado a fortalecer los mecanismos para impedir el reclutamiento, asegurar la reintegración de NNA desvinculados y garantizar el acceso a servicios básicos para los desplazados. Sin embargo, los hallazgos de este informe demuestran un cumplimiento deficiente y, en algunos casos, un retroceso en la garantía de los DESC para la niñez.

## 2. Factores Estructurales y Transversales que Afectan los DESC de NNA

### a. *Discriminación Múltiple e Interseccional*

Las NNA en Colombia enfrentan múltiples formas de discriminación que se cruzan y potencian, exacerbando su vulnerabilidad. La violencia de género es una de las manifestaciones más graves, siendo las niñas el 87.3% de las víctimas de presuntos delitos sexuales en 2022 (Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023d). Esta violencia no solo ocurre en el ámbito doméstico, sino que es una táctica recurrente de los grupos armados, como lo ha documentado el ACNUDH (2024). La condición de migrante expone a la niñez a riesgos extremos; solo en 2023, 113.180 NNA cruzaron la selva

del Darién, enfrentándose al secuestro, la explotación y la violencia sexual (Defensoría del Pueblo, 2024b). El origen étnico es otro factor determinante de exclusión: el 37.3% de los NNA desvinculados del conflicto armado se autoidentifica como indígena o afrocolombiano, evidenciando un impacto desproporcionado sobre estas comunidades (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF, 2023). Finalmente, los NNA Defensores de Derechos Humanos (NNA DDH), que activamente promueven los derechos en sus comunidades, son estigmatizados y violentados, un riesgo que se agrava para quienes defienden el medio ambiente o pertenecen a grupos históricamente marginados (Child Human Rights Defenders, 2024). La intersección de estas condiciones crea barreras complejas que impiden el acceso igualitario a la educación, la salud y la protección.

#### **b. Baja Implementación del Acuerdo Final de Paz y Ausencia de Enfoque de NNA en Procesos de Paz Actuales**

La deficiente implementación del Acuerdo de Paz de 2016 perpetuó la violencia, generando una reconfiguración del conflicto que afectó gravemente a la niñez (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). Pese a avances en justicia transicional con el macro-caso 07 de la JEP sobre reclutamiento, la situación territorial sigue siendo crítica. En los procesos de “Paz Total”, solo las negociaciones con el ELN incluyeron explícitamente a NNA como población a proteger con “participación activa y vinculante” y un protocolo de cese al fuego que prohibió usar menores de 15 años en el conflicto; sin embargo, este proceso está suspendido y otros procesos de paz han omitido el punto sobre derechos y desvinculación de NNA.

#### **c. Reclutamiento, Uso y Utilización de NNA**

El reclutamiento es una violación sistemática y en aumento. La edad promedio de vinculación es de 14 años (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF, 2023). El informe del Secretario General de las Naciones Unidas (2023) identificó el reclutamiento como la violación más frecuente en Colombia, con 338 casos verificados en 2022. La JEP ha identificado un universo provisional de 18.677 NNA víctimas de reclutamiento sólo por parte de las extintas FARC-EP (JEP, 2023). En 2024, la Defensoría del Pueblo alertó sobre un aumento del 37% en el reclutamiento de NNA, y la COALICO registró 102 eventos que afectaron a 183 NNA en los primeros diez meses del año (Alianza por la Niñez Colombiana et al., 2024). A las tácticas tradicionales se suma el creciente uso de redes sociales para reclutar, especialmente en zonas urbanas (Alianza por la Niñez Colombiana et al., 2024). La respuesta del Estado ha sido históricamente insuficiente, como lo han señalado tanto la Procuraduría General de la Nación (2019) como la Defensoría del Pueblo (2020), que critican la falta de un enfoque territorial y de articulación en la política de prevención.

#### **d. La Pobreza Multidimensional**

La pobreza es un factor expulsor que empuja a NNA hacia los grupos armados y limita el goce de todos sus derechos. En 2020, en el contexto de la pandemia, la situación se agudizó: el 46.1% de los hogares con niñas, niños y adolescentes se encontraba en situación de pobreza monetaria y el 17.3% en pobreza extrema (NiñezYA, 2022). Este panorama de precariedad fue confirmado por los propios NNA desvinculados del conflicto armado, de los cuales el 51.3% se consideraba parte de una familia en condición de pobreza antes de su reclutamiento (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF, 2023). Esta vulnerabilidad económica tiene consecuencias directas en la seguridad alimentaria, el acceso a una vivienda digna y las oportunidades educativas, creando un ciclo de exclusión que facilita la captación por parte de actores armados.

### **e. Impacto de la Desigualdad y Violencias Basadas en Género**

Las niñas y adolescentes en Colombia enfrentan formas específicas y agravadas de violencia que vulneran sus DESC de manera particular. En 2022, en promedio 50 niñas y adolescentes fueron víctimas de abuso sexual cada día (Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023a). Esta violencia no solo ocurre en el ámbito doméstico, sino que es una práctica extendida en el marco del conflicto armado. El ACNUDH ha expresado su especial preocupación por la violencia sexual y de género cometida por grupos armados, que afecta de manera desproporcionada a niñas y adolescentes (ACNUDH, 2024). Dentro de los grupos armados, las niñas están expuestas a un alto riesgo de violencia sexual, uniones forzadas y abortos forzados (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF, 2023). La desigualdad de género también se manifiesta en el acceso a otros derechos; durante la pandemia, las niñas y mujeres jóvenes fueron las más afectadas por la brecha digital educativa y la sobrecarga de labores domésticas (Plataforma Colombiana por el Protagonismo de Niños, Niñas y Jóvenes, 2020).

### **f. Barreras en la Aplicación del Enfoque Diferencial y Étnico**

El enfoque diferencial es insuficiente. La niñez migrante, cuya cifra se disparó a 113.180 cruzando el Darién en 2023, requiere un enfoque que el Estado no garantiza (Defensoría del Pueblo, 2024b). El 37.3% de los NNA desvinculados del conflicto son de pueblos étnicos (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF, 2023). El caso de las comunidades Emberá desplazadas en Bogotá, que enfrentan una grave crisis sanitaria y de mendicidad forzada, es un ejemplo paradigmático de esta falla estatal. A pesar de las alertas, estas comunidades han vivido en condiciones de hacinamiento e insalubridad que han provocado enfermedades y la muerte de bebés, sin una respuesta estatal coordinada y culturalmente pertinente (Defensoría del Pueblo, 2023a).

### **g. Crisis Climática y el Derecho a un Ambiente Sano**

La crisis climática es una crisis de los derechos de la niñez. En Colombia, los desastres naturales afectaron a 362.641 NNA entre 2017 y 2019 (Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023a). Los NNA que asumen la defensa del ambiente son estigmatizados y asesinados, como en el trágico caso del niño defensor Breiner David Cucuñame (Pedraza López & Pinilla Guerrero, 2023). Estos jóvenes defensores se enfrentan a la captura del Estado por intereses corporativos y a la criminalización de su labor (Pedraza López & Pinilla Guerrero, 2023). A nivel global, los NNA expresan su profunda preocupación por la degradación ambiental, pero el 42% siente que sus opiniones son ignoradas (Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 2022).

### **h. Empresas y Derechos Humanos**

La actividad empresarial en Colombia impacta directa y perjudicialmente los DESC de NNA, agravada por la “captura corporativa en la toma de decisiones públicas” que subordina el bienestar infantil a intereses económicos (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). El sector extractivo es un foco principal de vulneración: en El Hatillo (Cesar), las empresas mineras han incumplido sistemáticamente el Plan de Acción para el Reasentamiento (PAR) firmado en 2018, mientras el Estado ha sido negligente en su supervisión (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). Otros sectores como la industria de alimentos y bebidas también priorizan intereses corporativos sobre derechos infantiles, ejerciendo interferencia para debilitar políticas de salud pública como la ley de etiquetado frontal de advertencia (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024).

### **e. Corrupción y su Impacto en los DESC de NNA**

La corrupción es un mal endémico en Colombia que desvía recursos públicos vitales y debilita la capacidad del Estado para garantizar los DESC de NNA. Uno de los ejemplos más notorios y persistentes de cómo este flagelo afecta directamente a la niñez es el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Este programa ha sido objeto de críticas constantes y hallazgos por parte de la Contraloría General de la República debido a la “sistemática corrupción asociada especialmente a la contratación de los operadores locales, los costos de los alimentos entregados, las raciones finalmente distribuidas, entre otros” (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). Según un informe de la Contraloría, sólo en 2024, irregularidades en el PAE afectaron a 3.9 millones de niños (El Tiempo, 2024).

### **i. Ausencia de Datos Desagregados**

El Estado colombiano presenta una inoperancia estatal para garantizar monitoreos profundos y de estricta periodicidad en áreas cruciales para los derechos de la niñez (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). Un ejemplo paradigmático es la situación alimentaria y nutricional. Los datos oficiales integrales más recientes provienen de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) de 2015, cuyos resultados se publicaron entre 2018 y 2019. Organizaciones como Dejusticia (2023) han alertado que, de no actualizarse la ENSIN, el país estaría ante un retroceso de casi dos décadas en la capacidad de monitoreo nutricional. Esta carencia de información se repite en otros ámbitos, como la violencia sexual o el reclutamiento, donde prevalece un alto subregistro (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024).

### **j. Desafíos en la Participación Efectiva de NNA**

El derecho de NNA a participar es raramente garantizado. Los NNA que asumen un rol activo como Defensores de Derechos Humanos (NNA DDH) enfrentan estigmatización y violencia (Child Human Rights Defenders, 2024). Durante las protestas de 2021, el ACNUDH observó con preocupación la estigmatización y violencia contra los manifestantes, incluyendo jóvenes y estudiantes, a quienes se les asoció con actos de vandalismo o terrorismo (ACNUDH, 2022). Los NNA sienten que su participación es simbólica —“solo les interesa la foto”— y que las leyes están escritas en lenguajes inaccesibles para ellos (Plataforma Colombiana por el Protagonismo de Niños, Niñas y Jóvenes, 2023). Es fundamental que el Estado reconozca y proteja el rol de los NNA como actores políticos y defensores de derechos, garantizando su participación segura y significativa.

## **3. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) Específicos para NNA**

### **a. Derecho al Trabajo y a Condiciones Justas y Favorables (Artículos 6 y 7 PIDESC)**

El trabajo infantil persiste como una grave violación de los DESC en Colombia, impulsada por la pobreza y la falta de oportunidades. Para finales de 2023, la tasa de trabajo infantil en el país fue del 3.9%, afectando a unos 419.000 NNA, con una incidencia mucho mayor en zonas rurales (8.7%) que en urbanas (2.2%) (DANE, 2024). Este fenómeno se agrava en contextos de movilidad humana; para la niñez migrante en tránsito por el Darién, la explotación laboral es el principal riesgo al que se enfrentan (Defensoría del Pueblo, 2024). El marco legal colombiano, que incluye la Ley 1098 de 2006

y los convenios de la OIT, prohíbe el trabajo para menores de 15 años y regula las condiciones para los adolescentes. Sin embargo, el Estado fracasa en proteger a la niñez de esta explotación, lo que demuestra que las políticas de inspección y los programas de protección social son insuficientes.

#### **b. Derecho a la Seguridad Social y Protección de la Familia (Artículos 9 y 10 PIDESC)**

La protección de NNA y sus familias por parte del Estado es deficiente. Mientras el gobierno reporta la existencia de un “Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia 2021-2024” (ICBF & UNICEF, 2021), las cifras demuestran que el entorno familiar sigue siendo extremadamente peligroso. Cada 14 minutos un NNA es víctima de violencia intrafamiliar (NiñezYA, 2022). En 2022, se registraron 20.877 exámenes médico-legales por presunto delito sexual a menores (Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023d). El marco legal, que incluye el artículo 10 del PIDESC y la Ley 1098 de 2006, establece el deber de protección, pero la impunidad, que supera el 90% en delitos sexuales (Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023d), y la falta de articulación estatal, evidencian un grave incumplimiento.

#### **c. Derecho a un Nivel de Vida Adecuado (Artículo 11 PIDESC)**

El derecho a un nivel de vida adecuado está lejos de ser una realidad para miles de NNA en Colombia. En materia de alimentación, el país enfrenta una doble crisis: la desnutrición crónica afecta al 10.8% de los menores de 5 años y en 2022 se reportaron 370 muertes por esta causa (NiñezYA, 2022; Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023b). En cuanto a la vivienda, 87.479 hogares en Cali viven en hacinamiento crítico (Fundación CECUCOL & Minga Social Popular y Comunitaria Cali, 2023). El acceso a agua potable también es precario; en comunidades de Cali, las familias pueden pasar hasta tres semanas sin servicio (Fundación CECUCOL & Minga Social Popular y Comunitaria Cali, 2024). El marco legal, que incluye el artículo 11 del PIDESC y la Observación General N.º 15 del Comité DESC, es claro en las obligaciones del Estado. Sin embargo, la persistencia de estas vulneraciones demuestra un incumplimiento sistemático.

#### **d. Derecho a la Salud Física y Mental (Artículo 12 PIDESC)**

La salud de la niñez y la adolescencia en Colombia enfrenta graves desafíos, especialmente en lo que respecta a la salud mental. Tras la pandemia, el 52.2% de los adolescentes presentó síntomas de ansiedad, y en 2022, la tasa de suicidios en NNA aumentó un 15% (NiñezYA, 2022; Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO, 2023a). En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, el embarazo adolescente sigue siendo una problemática grave, con 109.823 nacimientos de madres adolescentes en 2020 (UNFPA Colombia, 2024). El artículo 12 del PIDESC y la Ley 1616 de 2013 sobre salud mental establecen las obligaciones del Estado. Sin embargo, la falta de acceso a servicios de salud mental y la deficiente implementación de la ESI demuestran una falla estructural.

#### **e. Derechos a la Educación y la Educación Sexual Integral (Artículos 13 y 14 PIDESC)**

El sistema educativo colombiano presenta profundas fallas estructurales que vulneran los derechos de NNA. Solo 44 de cada 100 estudiantes que inician primaria se gradúan de secundaria, una de las tasas de deserción más altas de la región (NiñezYA, 2022). Además, los entornos escolares no son seguros: en el primer semestre de 2024, se registraron 29 ataques a escuelas, y en 2023 se reportaron 1.351 casos de agresión sexual en colegios a nivel nacional (Alianza por la Niñez Colombiana et al., 2024; Procuraduría General de la Nación, 2023). La implementación de la Educación Sexual Integral (ESI) es extremadamente deficiente: el 69.7% de los colegios no capacita a sus docentes en el tema

(Fundación Saldarriaga Concha et al., 2021). Aunque la Ley 115 de 1994 y la Sentencia C-055 de 2022 establecen el marco legal, la falta de inversión, formación docente y voluntad política impiden su cumplimiento. Es imperativo que el Estado garantice la ESI de forma obligatoria y financiada, y tome medidas contundentes para que las escuelas sean entornos seguros y protectores.

#### **f. Derechos Culturales (Artículo 15 PIDESC)**

El conflicto armado ha causado una profunda “ruptura de las culturas y tradiciones”, afectando la identidad de las nuevas generaciones, especialmente en comunidades étnicas (Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN et al., 2024). El derecho al juego, fundamental para el desarrollo, también está restringido: solo el 30% de los NNA de 3 a 5 años practican juego activo, mientras que un alarmante 62.3% pasa tiempo excesivo frente a las pantallas (NiñezYA, 2022). La Constitución de Colombia reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la nación, pero el Estado tiene una deuda histórica con los derechos culturales de la niñez.

### **Conclusiones**

El análisis de la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de niños, niñas y adolescentes en Colombia durante el período 2019-2024 revela un panorama profundamente preocupante caracterizado por el deterioro sistemático de las condiciones de vida de la población infantil y juvenil. La convergencia de múltiples crisis —el recrudecimiento del conflicto armado con un aumento del 36% en la presencia de grupos armados, los impactos prolongados de la pandemia por COVID-19, y la violencia estatal durante las protestas de 2021— ha configurado un escenario donde las vulneraciones a los DESC se han intensificado y diversificado. La persistencia de factores estructurales como la pobreza multidimensional, que afectó al 46.1% de los hogares con NNA en 2020, la discriminación interseccional que impacta especialmente a niñas, población migrante y comunidades étnicas, y la deficiente implementación del Acuerdo de Paz, han creado un entorno donde la violencia, el reclutamiento forzado y la exclusión social operan como mecanismos de perpetuación de la vulnerabilidad infantil. La cifra de 419.000 NNA en trabajo infantil, los 370 casos de muerte por desnutrición crónica en 2022, y el alarmante dato de que solo 44 de cada 100 estudiantes completan la educación secundaria, evidencian la magnitud de la crisis en el cumplimiento de obligaciones estatales básicas.

La respuesta estatal ha demostrado ser estructuralmente insuficiente y fragmentada, caracterizada por lo que el informe identifica como “inerzia estatal”, corrupción sistemática —particularmente visible en el Programa de Alimentación Escolar que afectó a 3.9 millones de niños en 2024— y la ausencia de datos desagregados que permitan un monitoreo efectivo de la situación. La falta de un enfoque diferencial efectivo, evidenciada en casos como la crisis de las comunidades Emberá en Bogotá o la situación de los 113.180 NNA migrantes que cruzaron el Darién en 2023, refleja la incapacidad del Estado para adaptar sus políticas a las necesidades específicas de las poblaciones más vulnerables. Particularmente grave es la situación de la participación infantil, donde los NNA defensores de derechos humanos enfrentan estigmatización y violencia, mientras que la participación general es percibida como meramente simbólica. La persistencia de altos índices de impunidad —superior al 90% en delitos sexuales— y la ausencia de mecanismos efectivos de protección demuestran que, a pesar de contar con un marco normativo desarrollado, Colombia enfrenta un retroceso significativo en la garantía de los DESC para su población infantil y juvenil, requiriendo transformaciones estructurales urgentes en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas dirigidas a la niñez. El análisis demuestra que, pese a marcos normativos robustos, la garantía de los DESC para NNA está lejos de ser realidad. La falta de implementación del Acuerdo

de Paz, la persistencia de la violencia, la corrupción en programas como el PAE y la falta de datos actualizados configuran un escenario de desprotección generalizada. Los datos de 2024 confirman un deterioro alarmante: más de 23.000 menores de 5 años con desnutrición aguda y el reclutamiento forzado aumentó un 49% en un año. Colombia tiene una ventana de oportunidad única con su “bono demográfico” hasta 2047, pero la falta de inversión y acción estatal contundente para proteger a la niñez no solo vulnera sistemáticamente sus derechos en el presente, sino que compromete el futuro del país y la posibilidad de construir una paz estable y duradera.

## Referencias bibliográficas.

- Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO. (2023a). Un llamado a mejorar la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Informe Alterno al Comité de los Derechos del Niño 2015-2021).
- Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO. (2023b). Fortalecimiento familiar para niñas, niños y adolescentes en Colombia (Informe Temático).
- Alianza por la Niñez Colombiana & COALICO. (2023d). Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia (Informe Temático).
- Alianza por la Niñez Colombiana, et al. (2024). Niñas, niños y adolescentes en Colombia: Vidas cruzadas por el conflicto armado y la violencia organizada: Documento para el Grupo de trabajo sobre niños y conflictos armados del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2022). Situación de los derechos humanos en Colombia: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/49/19). Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2024). Situación de los derechos humanos en Colombia: Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/55/23). Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos.
- Child Human Rights Defenders. (2024). Visión estratégica para promover y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes defensores de los derechos humanos (NNA DDH).
- Comité de Impulso del Informe Alterno al CDN, et al. (2024). Informe alterno preparado por organizaciones de la sociedad civil ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2022). Observación General: Derechos del niño, medio ambiente y cambio climático: Informe de la primera consulta a niños y jóvenes.
- DANE. (2024). Boletín Técnico: Trabajo infantil - Trimestre octubre-diciembre 2023.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia: Retos de la política pública de prevención.
- Defensoría del Pueblo. (2023a). Informe defensorial. Los embera desplazados en Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2024b). Informe defensorial: Niñez y adolescencia refugiada y migrante en el paso fronterizo por la selva del Darién.

Dejusticia. (2023, 25 de agosto). Los datos que necesitamos (y no tenemos) sobre malnutrición.

El Tiempo. (2024, 27 de diciembre). Contraloría: 3.9 millones de niños se vieron afectados en 2024 por irregularidades en el PAE.

Fundación CECUCOL & Minga Social Popular y Comunitaria Cali. (2023). Vulneración del derecho a la vivienda para la niñez, inercia estatal y revictimización en casos de desalojos forzados, en el contexto de Cali.

Fundación CECUCOL & Minga Social Popular y Comunitaria Cali. (2024). Informe Complementario ante el Comité de los Derechos del Niño y la Niña: El Derecho al Agua en la Comuna 18 y 54 de Cali, Colombia.

Fundación Saldarriaga Concha, et al. (2021). Índice Welbin 2021: Informe de resultados.

Humanidad Vigente Corporación Jurídica. (2024). Los derechos de niñas, niños y jóvenes y las violaciones de los derechos humanos de los niños en los conflictos armados en Colombia.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF. (2021). Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia la Niñez y la Adolescencia en Colombia 2021-2024.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF. (2023). Estudio de caracterización de niñez desvinculada de grupos armados organizados en Colombia (2013-2022).

JEP (Jurisdicción Especial para la Paz). (2023). Hoja de datos Caso 07: Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2017). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia (E/C.12/COL/CO/6).

NiñezYA. (2022). La niñez no da espera: Informe Marzo de 2022.

Pedraza López, B., & Pinilla Guerrero, W. (2023). Identidades y riesgos en la defensa infantil y juvenil del ambiente en Colombia: expresiones organizativas, análisis de riesgos y desafíos para su protección. Pensamiento y Acción Social, PAS.

Plataforma Colombiana por el Protagonismo de Niñas, Niños y Jóvenes. (2020). Miradas y voces desde la niñez y la juventud en tiempos de COVID-19: Documento de análisis de la encuesta nacional.

Plataforma Colombiana por el Protagonismo de Niñas, Niños y Jóvenes. (2023). Inputs of Children and Youth for Report on Child and Youth Human Rights Defenders: Answers to the Questionnaire for Children and Young Human Rights Defenders.

Procuraduría General de la Nación. (2019). Informe sobre el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

Procuraduría General de la Nación. (2023). Procuraduría reveló el alarmante panorama de violencia sexual infantil en Colombia. Boletín 1535.

UNFPA Colombia. (2024). Embarazo infantil, una problemática que persiste.

United Nations. (2023). Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General (A/77/895-S/2023/363).

# POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO

## 1. Desplazamientos Múltiples y Masivos (DMM)

**D**e acuerdo con el monitoreo realizado por el Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2024 en Colombia se registraron 1034 eventos y al menos 413.451 víctimas de Desplazamiento Múltiple y Masivo<sup>133</sup> en 166 municipios de 25 departamentos del país como se puede observar en la Ilustración 1.

Del total de víctimas, el SISDHES ha podido corroborar que el 58.79% pertenecen a los pueblos étnicamente diferenciados del país, siendo los más afectados los pueblos Negros, Afrodescendientes y Afrocolombianos con al menos 144.560 víctimas que corresponde al 34.96% del total nacional, seguidos de pueblos indígenas con al menos 98.523 víctimas equivalentes al 23.82% del agregado del país. Lo anterior sugiere que la afectación que se registra por este hecho en los pueblos étnicos del país sigue siendo desproporcionada.

Sigue preocupando el registro de eventos y víctimas de DMM en las subregiones PDET del país, es decir, en las zonas históricamente más afectadas por las dinámicas de la violencia directa y por condiciones de violencia estructural como la pobreza y la falta de una presencia adecuada del Estado. De acuerdo con el monitoreo realizado por el SISDHES para el periodo 2018-2024, el 80.65% de los eventos y el 76.33% de las víctimas de DMM que se registraron en Colombia provienen de 101 municipios de las 16 subregiones PDET del país como se observa en la Tabla 1.

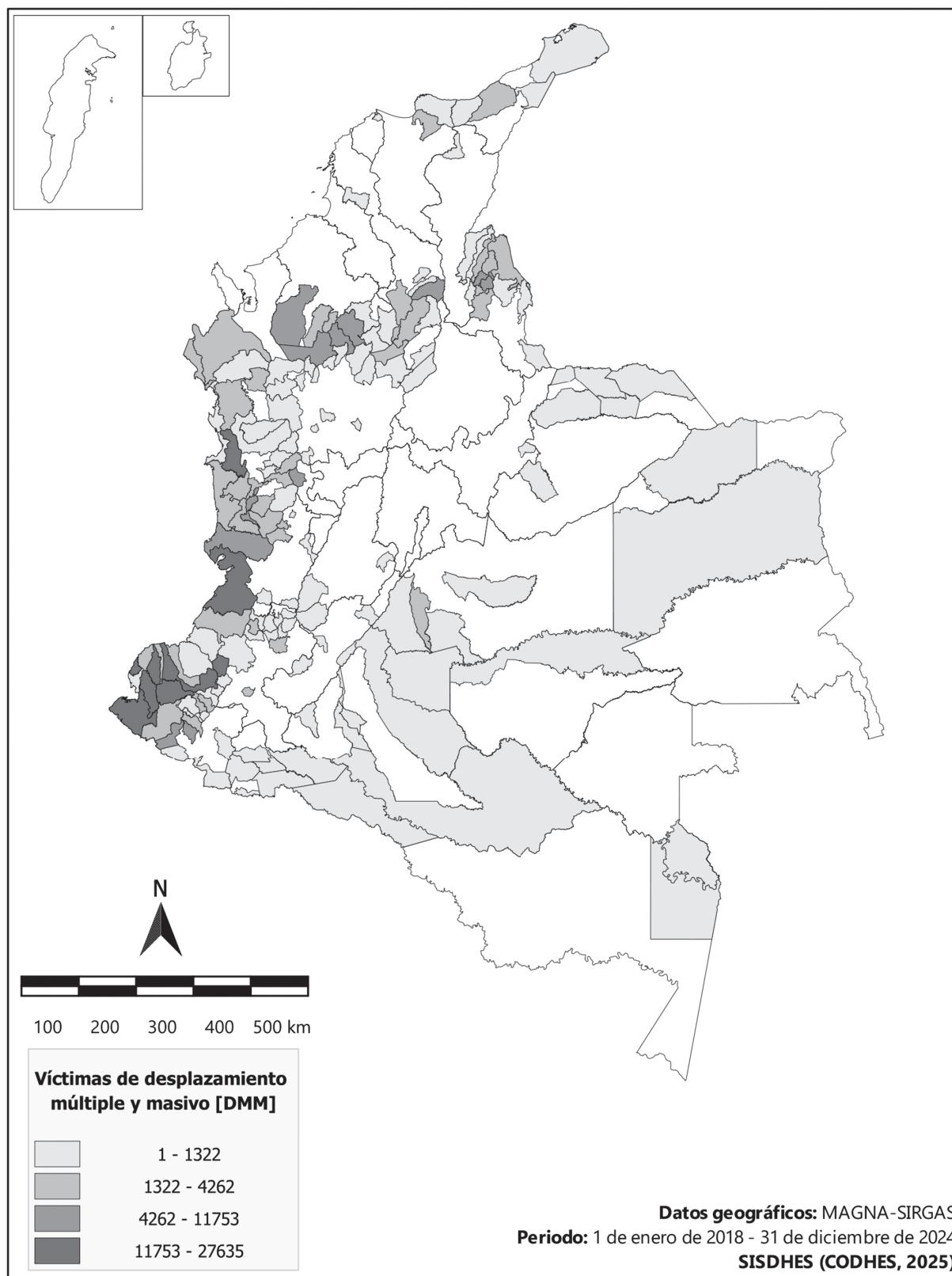
Lo anterior sugiere que en los lugares priorizados para la implementación del Acuerdo Final de Paz, las dinámicas de la violencia y los hechos victimizantes de alto impacto humanitario están lejos de poder ser superados y al contrario parece que allí se han venido concentrando esta tipología de violencias en el último sexenio. En lo que concierne a presuntos responsables, el SISDHES de CODHES cuenta con información que permite indicar la presunta responsabilidad de los actores que se observan en la Tabla 2, en donde también se puede observar que el dato más preocupante es que no existen indicios de responsabilidad en el 40% de los eventos que causaron el 32.78% de las víctimas para el periodo observado.

Por lo anterior urgen medidas de atención y mitigación efectivas de la crisis humanitaria en materia de movilidad humana, especialmente por desplazamientos múltiples y masivos, lo cual conlleva una implementación efectiva de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, así como la superación de condiciones históricas de exclusión, cierre de brechas socioeconómicas y de oportunidades, y finalmente el fin de los conflictos armados no internacionales que son los principales causantes de estos hechos.

.....

133 Por desplazamiento múltiple se entiende un evento en el cual se ven forzadas a huir de sus territorios y a abandonar sus formas de vida entre 4 y 49 personas o entre 2 y 9 hogares, mientras que por desplazamiento masivo se entiende la misma situación vivida por más de 50 personas o 10 hogares.

**Gráfica 1.** Eventos y víctimas de Desplazamientos Múltiples y Masivos en Colombia (2018-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de CODHES (2025).

**Tabla 1.** Eventos y Víctimas de Desplazamientos Múltiples y Masivos en Colombia en subregiones PDET (2018-2024)

<b>Subregión PDET</b>	<b>No. Eventos</b>	<b>No. Víctimas</b>
Pacífico Y Frontera Nariñense	272	132.078
Alto Patía - Norte Del Cauca	107	39.626
Chocó	84	31.865
Pacífico Medio	67	29.971
Bajo Cauca Y Nordeste Antioqueño	102	27.706
Catatumbo	79	22.660
Sur De Córdoba	33	11.559
Sur De Bolívar	27	10.801
Macarena - Guaviare	12	2.644
Sierra Nevada - Perijá	6	2.078
Putumayo	15	1.749
Urabá Antioqueño	3	1.115
Arauca	13	933
Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño	9	565
Montes De María	3	223
Sur Del Tolima	2	35
<b>Total general</b>	<b>834</b>	<b>315.608</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>1.034</b>	<b>413.451</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de CODHES, 2025.

**Tabla 2.** Presuntas responsabilidades en torno a eventos y víctimas de DMM en Colombia (2018-2025)

<b>Presunto responsable</b>	<b>No. Eventos</b>	<b>No. Víctimas</b>
Grupos Armados Sin Identificar -GASI	414	135.549
Disidencias de las antiguas FARC-EP	177	94.030
ELN	200	84.355
AGC -EGC - Clan del Golfo	161	58.818
Fuerza Pública	73	33.757
Bandas delincuenciales	9	6.942
<b>Total nacional</b>	<b>1.034</b>	<b>413.451</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de CODHES, 2025.

## **2. Reforma a la ley de víctimas: víctimas en el exterior y refugio**

Las víctimas en el exterior fueron consideradas en la reforma a la Ley 1448 realizada mediante la Ley 2294 de 2023. Entre las inclusiones que se pueden señalar se encuentran: i) su inclusión expresa en la definición de víctimas contempladas en el artículo 3 independientemente del estatus migratorio en el que se encuentren, ii) la inclusión del criterio según el cual las víctimas en el exterior gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio o en la situación o condición de protección internacional en que se encuentren, iii) estrategias para facilitar su inclusión en el registro único de víctimas, iv) se incorpora una definición de víctimas en el exterior y se incluye claramente el desplazamiento transfronterizo, v) se incluye el deber del gobierno nacional de expedir la reglamentación necesaria para proteger los derechos de las víctimas en el exterior; vi) el deber de incluir un capítulo especial para víctimas en el exterior dentro del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

Como se evidencia la reforma buscó eliminar algunas de las barreras de acceso a los derechos que tenían las víctimas en el exterior y generar un proceso de inclusión de estas en los distintos componentes de la política pública de víctimas. Sin embargo, es importante destacar que un componente importante quedó supeditado a la reglamentación que debía expedir el gobierno nacional, reglamentación que hasta el momento no ha sido expedida, como tampoco han sido realizadas las modificaciones a programas como el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral. En ese sentido, es claro que la reforma abrió la puerta para la profundización de los derechos de las víctimas en el exterior, sin embargo, es necesario que el gobierno nacional implemente adecuada y oportunamente los mandatos de reglamentación y ajuste todo lo que fue ordenado por la Ley 2294 de 2023. Así mismo, es necesario evaluar si se han realizado las acciones suficientes de pedagogía de la reforma que haya permitido a las víctimas en el exterior acceder a los derechos de acuerdo con las ampliaciones realizadas por la Ley 2294 de 2023.

## **3. Situación de Migrantes y Refugiados en Colombia: panorama general y flujos migratorios**

Colombia continúa siendo un país de destino, tránsito y origen de personas migrantes, en necesidad de protección internacional y refugiadas. Un contexto marcado por la continuidad de factores de vulneración y falta de garantía de derechos en diferentes países de la región y del mundo, siendo las personas de nacionalidad venezolana el principal grupo de extranjeros con presencia en territorio colombiano, aunque también hay que tener presente otros flujos de otras nacionalidades sobre todo con vocación de tránsito.

Según el Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3) la estimación de personas migrantes venezolanas en Colombia, con corte al mes de abril de 2025, fue de 2.810.358 millones. De estos, una parte significativa (69.07%) ha obtenido el Permiso por Protección Temporal (PPT), un mecanismo de regularización implementado por el Estado colombiano para las personas de esta nacionalidad. Sin embargo, una porción considerable aún se encuentra en situación irregular, lo que los hace más vulnerables a diversas formas de explotación y vulneración, así como a la falta de acceso a derechos básicos.

Durante 2024 y enero del 2025, continuó el tránsito de migrantes a través de Colombia con destino a otros países de la región, principalmente hacia Norteamérica, utilizando rutas peligrosas como la de la región del Darién (frontera entre Colombia y Panamá) y la ruta de San Andrés islas.

El flujo por estas rutas expone a los migrantes a graves riesgos, incluyendo diversas formas de violencia, instrumentalización de parte del crimen organizado que controla esas rutas y condiciones ambientales extremas.

En lo que va de 2025, la tendencia de la migración venezolana hacia Colombia parece mantenerse dada la persistencia de factores expulsores en ese país, aunque con posibles fluctuaciones influenciadas por aspectos como la coyuntura política y económica en Venezuela, las políticas migratorias colombianas y los recientes cambios en materia migratoria y de protección internacional del gobierno de los EEUU, el cual ha tenido efectos para todos los países de las américa, principalmente por su enfoque securista y restrictivo para algunas nacionalidades tales como la cubana, haitiana, colombiana y venezolana.

En este contexto Colombia continúa enfrentando desafíos relacionados con el desplazamiento interno, confinamiento y amenazas derivadas de los diversos conflictos armados y la violencia que se viven en varias regiones del país. Este factor constituye un elemento de riesgo para las personas migrantes, retornadas y refugiadas en el país, dada la presencia de esta población en lugares con niveles significativos de violencia e inseguridad por la presencia y control de bandas criminales y grupos armados irregulares. Tanto personas migrantes, refugiadas, retornadas y quienes hacen un rol de defensa y promoción de los derechos de estas personas.

La presencia de una población migrante y refugiada tan numerosa plantea importantes desafíos a nivel institucional como social para Colombia en temas como la Integración socioeconómica y cultural (acceso a salud, educación, vivienda y empleo), la seguridad y protección, para atacar problemas como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y la sostenibilidad y mejoramiento de las respuesta brindada hasta el momento a esta población, teniendo en cuenta la dependencia de la ayuda internacional en un momento coyuntural marcado por recortes presupuestarios debido a cambios en la agenda global y sobre todo de las prioridades de los principales países donantes y agencias de cooperación internacional. Los recientes recortes en la financiación, principalmente de EE. UU., han generado preocupación sobre la sostenibilidad de los programas de asistencia y protección.

Se necesitará de una mayor capacidad de gestión y coordinación desde el gobierno nacional en articulación con los gobiernos territoriales y el sector privado para poder responder a las necesidades de avanzar en aspectos tales como regularización y documentación de las personas migrantes, refugiadas y retornadas en situación de vulnerabilidad, la asistencia humanitaria, lucha contra la xenofobia y estigmatización, la promoción de la convivencia pacífica y la inclusión de los migrantes en las comunidades de acogida, la generación de medios de vida, entre otros.

Colombia en estos momentos lidera varios espacios regionales tales como, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico, así como un rol importante de co-liderazgo en escenarios como los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) y el proceso de Cartagena 84, estos dos últimos recientemente dejaron como resultado en el año 2024, el Plan Suramericano de Migraciones hacia la Integración 2035 y el Plan de Acción de Chile 2024-2034 respectivamente.

En resumen, si bien se han implementado políticas importantes como el ETP, se requiere un esfuerzo continuo y coordinado a nivel nacional e internacional para garantizar la continuidad de buenas prácticas enfocadas en la garantía y protección de los derechos y el bienestar de esta población y de las comunidades de acogida en un contexto retador, pero también lleno de oportunidades.

## Referencias bibliográficas

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (2025). Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES). Disponible en: <https://codhes.info/>

Migración Colombia (2025). Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3). Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/observatorio-433673/cifras-abiertas-migracion-abierta>

# DIGNIDAD PARA EL CAMPESINADO COLOMBIANO: EL CAMINO PENDIENTE Y SU RECONOCIMIENTO REAL

**S**egún los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), para 2023, en Colombia 10.640.000 personas mayores de 15 años (26,3 %) se autoreconocen como campesinas (DANE, 2023). Este grupo fue reconocido en 2023 como sujeto de derechos y de especial protección constitucional (Colombia, 2023), lo cual es clave para analizar los avances o retrocesos del Estado colombiano hacia el reconocimiento político y jurídico de esta población y la garantía de sus derechos. Previamente, durante las discusiones que terminaron con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP) en 2018, el gobierno de la época se abstuvo en las votaciones pese a que esta herramienta establece derechos para este grupo y obligaciones a cargo de los Estados con base en la normatividad internacional de Derechos Humanos. Con esto se desconoció, tanto las demandas de organizaciones campesinas que desde 2013 venían insistiendo en alcanzar su reconocimiento en la Constitución Política y demandando políticas públicas adecuadas, como las órdenes de Corte Suprema de Justicia (2018) que había ordenado al Estado avanzar en la definición del concepto del sujeto campesino, incluirlo como tal en las estadísticas oficiales y crear políticas públicas dirigidas a lograr su igualdad sustantiva.

Tanto en 2019 como en 2023, el movimiento campesino buscó incidir en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), a través de una propuesta de política pública para la población campesina. En 2019, se incluyó en el PND la obligatoriedad de construir una política pública específica, sin embargo, ésta no se elaboró y en el proceso que alcanzó a adelantarse por parte del gobierno nacional las organizaciones campesinas denunciaron que no existió participación y se desconoció la visión política y sociocultural del campesinado (CCJ, 2022). Para la misma época, la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2019), reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional e instó a todas las entidades a crear planes y programas para garantizar sus derechos. A partir de 2022, en el marco de la política de Reforma Agraria, los derechos del campesinado comienzan a tener mayor relevancia a nivel normativo y de política pública.<sup>134</sup>

.....

134 Algunos ejemplos de ello son: (i) la reforma constitucional que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y la que crea la Jurisdicción Agraria y Rural (JAR) en 2023, y la ley estatutaria que determina la estructura e integración de la JAR en 2024; (ii) el Decreto 780 de 2024 que reglamenta el procedimiento de constitución, reconocimiento y formalización de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), el cual protege los derechos del campesinado, el acceso a la tierra, el desarrollo rural y la soberanía alimentaria; (iii) la constitución de 13 nuevas Zonas de Reserva Campesina entre 2022 y 2024 en una extensión de 637.781 hectáreas; (iv) la creación y reglamentación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR) que incluye ocho subsistemas# en su mayoría relativos a los derechos del campesinado; y (v) la creación y reglamentación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, una instancia de concertación entre el gobierno nacional y las organizaciones campesinas para la articulación de políticas públicas dirigidas a la materialización del derecho a la igualdad del campesinado.

Ahora bien, antes de proporcionar los datos y cifras a partir de las cuales se realizará el análisis y evaluación de los DESCA para la población campesina, es importante hacer una aclaración. Como se ha puesto de presente, existen obstáculos en la identificación del concepto de “campesinado” y su confusión con otros términos como “trabajador agropecuario”. Esta dificultad impide establecer de forma clara las perspectivas distintas que existen entre estos grupos sociales respecto al relacionamiento con la tierra, así como la naturaleza no meramente económica del concepto de campesinado. Como consecuencia, se presenta una problemática que ya hemos detallado en informes anteriores, relacionada con las limitaciones técnicas que existen en el país para la construcción de una categoría de análisis estadístico de esta población.

Si bien este problema ha empezado a enfrentarse con el ya mencionado Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como un sujeto colectivo de especial protección constitucional, los avances en términos estadísticos y de datos siguen siendo mínimos en la actualidad. Así las cosas, aquellas dos problemáticas provocan que las cifras disponibles fallen al ser demasiado generales en el concepto de ruralidad, incluyendo al campesinado en este grupo, sin ningún tipo de distinción, reduciendo su definición al lugar donde habitan. Todas aquellas dificultades, entonces, generan la simplificación de este grupo social, perdiendo con ello las distintas dimensiones que posee - que ya han sido reconocidas en el Acto Legislativo mencionado -. En ese sentido, si bien pueden encontrarse cifras más específicas respecto a derechos íntimamente relacionados con el campesinado, como la tierra o la alimentación, otros, como la salud y la educación, han tenido que analizarse en el presente capítulo con cifras que se refieren de forma general a la ruralidad, mientras se crean estrategias estadísticas para superar este problema.

## **1. Campesinado y pobreza**

Para empezar, se debe reiterar que los datos de este apartado específico son generales para las áreas rurales, puesto que a 2023 el campesinado sigue sin estar incluido en la lectura de pobreza monetaria con enfoque diferencial, medición que sí se hace con otros grupos poblacionales.

Desde 2021, en todos los dominios, disminuyó el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza, pero las brechas subsisten, mientras que en el sector urbano el número de personas clasificadas como pobres equivale al 30,6%, en el sector rural es del 41,2% (DANE, 2024). En el año mencionado la población campesina tuvo un índice de pobreza multidimensional de 27,7%, muy superior al nacional que fue de 15% (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Respecto a la pobreza monetaria extrema, en 2023, el porcentaje de personas clasificadas en esta situación en las cabeceras fue del 8,9% mientras que en la ruralidad fue del 19,8% (DANE, 2024).

En 2023 la pobreza monetaria disminuyó 3,6 puntos porcentuales respecto a 2022 ubicándose en 33%, no obstante, la brecha entre hombres y mujeres es mayor en áreas rurales que en las urbanas (DNP, 2024).

Respecto a la percepción de pobreza, existe una medición que arroja que “el 69,7% de los jefes/as de hogares campesinos o sus cónyuges se consideraban pobres en 2023, proporción que en la zona urbana fue de 64,2% y en la rural de 73,3%” (DANE, 2024).

## **2. Campesinado y Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Como ya hemos anunciado, el Acto Legislativo 01 de 2023 representa un importante avance en materia de derechos para el campesinado puesto que consagra su calidad de sujeto colectivo y reconoce las distintas dimensiones de este grupo poblacional. No obstante, la ausencia de reglamentación

de aquella normatividad, así como la falta de políticas públicas con un enfoque campesino encaminadas hacia su protección y, en consecuencia, la de su economía productiva, obstaculizan la materialización de aquella agenda a favor de la ruralidad (Liz, 2023).

Por su parte, en cuanto a la entrega y formalización de tierras, si bien para el año 2019 la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades del gobierno del presidente Duque trabajaron en políticas para el acceso y formalización de tierras, no se vieron los avances. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, para el año 2020 en su Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierra y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz, los cuatro proyectos clave para la implementación del punto 1.1. de la Reforma Rural Integral R.R.I para la formalización de tierras y regularización estuvieron desfinanciados con déficit presupuestal de más del 50% durante los últimos tres años; el informe manifestó que esta situación se volvería a presentar en 2021. De esa manera, aunque no hubo esfuerzos suficientes por parte del Gobierno de Iván Duque, con la entrada del gobierno de Gustavo Petro se avanzó en la formulación e implementación de políticas públicas, muestra de ello es que en el año 2022 se creó el Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el cual está a cargo de la ANT. Asimismo, y en la búsqueda de ser transparentes con las cifras de la gestión de tierras en el país, para el año 2023 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Contador de gestión de Tierras como mecanismo de monitoreo, el cuál identificó que se formalizaron entre agosto de 2022 y agosto de 2023 un total de 240.555 hectáreas, de las cuales 58.302 hectáreas han sido de población campesina y las demás de población étnica, víctima de la violencia, entidades de derecho público y otros; sin embargo hay grandes contrastes en las cifras ya que de acuerdo a la Procuraduría General de la Nación P.G.N y la Secretaría de Verificación del Acuerdo Final de Paz hecha por CINEP Y CEREC se reportó a octubre de 2023 que 86.486 hectáreas fueron adjudicadas, es decir el 2.8% respecto a la meta de 3 millones de hectáreas.

Frente al derecho al trabajo, los índices de desempleo son favorables: para 2024, la cifra estaba en un 5,9 % para las áreas rurales (Presidencia de la República, 2024), la más baja en los últimos seis años. No obstante, la problemática no se ubica tanto en el acceso al trabajo, como en las condiciones laborales. Así, frente al factor de remuneración, el 21% de las personas empleadas en el campo eran trabajadores en negocios de otros, pero no recibían remuneración alguna (SAC, 2023). En esta misma línea, el ingreso de los trabajadores agropecuarios, en los casos en que sí se recibe, era menor a un salario mínimo legal vigente (SMMLV): para 2023, representaba, en promedio, un 74,84% del valor mensual (SAC, 2023). Adicionalmente, dentro de aquella cifra las mujeres ganaban 14 % menos que los hombres (SAC, 2023).

Para el año 2024, la tasa de informalidad en el sector rural fue del 84% (Ministerio del Trabajo, 2024). Si bien la situación intentó ser contrarrestada con el proyecto de reforma laboral que establecía el contrato especial y el jornal agropecuario, los artículos que lo consagraban fueron eliminados en el debate legislativo. Esto es preocupante no sólo porque la informalidad es una de las causantes de los salarios indignos, sino también porque no permite la garantía de la seguridad social; por ejemplo, el 87,7% de los trabajadores agropecuarios no cotizaban para pensión en 2023 (SAC, 2023). Teniendo en cuenta que el sector agropecuario es el segundo que más empleo genera, con 3,22 millones de personas ocupadas en estas actividades (SAC, 2023), el panorama precario afecta alrededor del 15 % de los trabajadores en Colombia, una cifra desalentadora.

En cuanto al derecho a la educación, existen preocupaciones que se mantienen sobre la desigualdad en su acceso, teniendo en cuenta la tasa de cobertura. De esa manera, mientras que el 46,8 % de las instituciones urbanas ofrecen educación básica secundaria, sólo un 18,6 % de las escuelas rurales lo hacen; la misma tendencia se aplica a la educación media, la cual es ofrecida un 39 % en

la ciudad y 11,6 % en el campo (Pontificia Universidad Javeriana & Laboratorio de Economía de la Educación, 2023). Esta inequidad impacta posteriormente en el nivel de educación alcanzado, pues en 2022 “el 11,8% de la población urbana contaba con un título universitario como máximo nivel educativo, frente al 1,8% de los habitantes en zonas rurales” (Universidad Javeriana & Laboratorio de Economía de la Educación, 2023).

No sólo existen problemas de acceso sino también existen deficiencias en infraestructura y servicios básicos como electricidad (84% de cubrimiento), agua potable (40% de cubrimiento) e internet (30% de cubrimiento), que se evidencian en los puntajes desiguales de las Pruebas Saber 11 entre los colegios urbanos y rurales (Pontificia Universidad Javeriana & Laboratorio de Economía de la Educación, 2024). En cuanto a la permanencia, menos de la mitad de los estudiantes que ingresan a primero de primaria llegan a grado once (Universidad Javeriana & Laboratorio de Economía de la Educación, 2024)<sup>135</sup>. En todo caso, la tasa de analfabetismo en el campo se encuentra en 9,2% (Universidad Javeriana & Laboratorio de Economía de la Educación, 2023), una reducción de 3,4 puntos porcentuales con respecto a nuestro informe anterior.

Frente a la salud las cifras en materia de cobertura a nivel nacional son altas, con más de un 98% (Ministerio de Salud y Protección Social, 2025). Sin embargo, hay que tener en cuenta (i) que en algunas regiones el promedio de cobertura universal no se ve reflejado y (ii) que la cobertura no significa necesariamente acceso a un sistema médico-hospitalario de calidad. En cuanto a lo primero, en algunos municipios del departamento del Chocó, Putumayo, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía y Vichada, con altos porcentajes de ruralidad, la cobertura alcanza difícilmente un 60 % y en otros se queda en un 40 % (Ministerio de Salud y Protección Social, 2025). Ahora bien, referente al segundo punto, 633 municipios (57,3 %), de los 1103 que hay en el país, no cuentan con ninguna sede hospitalaria rural, lo que implica que el 9,7 % de las Instituciones Prestadoras de Salud existentes en el país se encuentren en áreas rurales, y el 90,3 % en las zonas urbanas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024). Adicionalmente, el campo que sí cuenta con una infraestructura médica accesible puede llegar a carecer de servicios de atención de parto, de hospitalización de adultos, de urgencias, o incluso de los tres al mismo tiempo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024).

Finalmente, en relación con el Derecho a la Alimentación, las cifras no son esperanzadoras, según los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2022 del DANE, se evidencia que la prevalencia de inseguridad alimentaria es moderada o grave en los hogares de Colombia: 28 de cada 100 hogares disminuyeron la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por falta de recursos (DANE, 2022). Esta cifra de inseguridad alimentaria es mayor en las zonas rurales (33%) que en las cabeceras municipales (26,8%). (Informe análisis estadístico LEE No. 91, Pontifica Universidad Javeriana). En los últimos años el Estado colombiano ha implementado distintas iniciativas para combatir la inseguridad alimentaria en el campo, las cuales, a pesar de los avances que representan, no pueden ser vistas como la solución definitiva a este problema estructural.

.....

135 Estos datos presentados, se ejemplifican en la Institución Educativa Vereda Vallenato, ubicada en el Corregimiento de Llorente, en el municipio de Tumaco. En el año 2019 algunos padres de familia interpusieron una tutela debido a que las condiciones educativas de la institución eran lamentables, especialmente en lo que se refería a la falta de vinculación de los docentes y su inasistencia a las clases. Asimismo, se reflejaba una alta deserción escolar por aspectos ajenos a la institución, como el transporte, a pesar de que éstos estaban cubiertos por el presupuesto destinado para la escuela (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, 2019). Aunque el juez de tutela decidió amparar los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), las condiciones educativas no han mejorado significativamente, poniendo de presente que la situación no se resuelve caso a caso a través del litigio individual, pues al ser una problemática estructural y sistemática requiere soluciones del mismo tipo.

Por otro lado, en 2020 se creó el Programa de Compras Públicas (Ley 2046 de 2020) que determina que las entidades estatales que contraten el suministro de alimentos están en la obligación de obtenerlos, en cierto porcentaje (30% mínimo), a través de productores de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria (ACFEC). Con esta normatividad el Estado se apersonó de su obligación constitucional consagrada en el Artículo 65, cumpliendo un doble propósito: (i) incentivar la economía campesina local al acortar las cadenas de comercialización, ofreciendo a los productores precios más favorables y, con ello, (ii) aportar al desarrollo de la soberanía alimentaria, en aras de combatir el hambre y la desnutrición. A pesar de las buenas intenciones, luego de cinco años los avances han sido mínimos. Solo hasta marzo de 2025 se llevó a cabo la primera Mesa Descentralizada de Compras Públicas Locales de Alimentos para acordar los detalles sobre su implementación; adicionalmente, la participación de otras entidades públicas - distintas a las involucradas en el PAE - fue prácticamente nula, lo cual es preocupante ya que sin la cooperación interinstitucional el Programa se vuelve inocuo ante su pobre acogida.

Adicionalmente, en el marco de las adecuaciones para avanzar en una verdadera reforma agraria, en el año 2023 se promulgó el Decreto 1406 que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y establece diferentes subsistemas entre ellos el Subsistema 6 De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial<sup>136</sup>. Si bien este Subsistema abre la posibilidad de participación territorial de las comunidades a través de las Asambleas Populares y la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral, tal y como sucedió en el año 2024 con la primera Asamblea Popular Campesina en el Chocó, no puede pasarse por alto que la soberanía alimentaria necesita de otras garantías fundamentales mínimas, tal es el caso del acceso a tierras en condiciones adecuadas. Estas condiciones no han sido garantizadas, basta solo con ver que los predios comprados para la Reforma Rural Integral son suelos inadecuados para la producción agropecuaria, o que presentan retrasos en su entrega. (Contraloría General de la República, 2025).

## Conclusiones

En definitiva, el reconocimiento constitucional del campesinado y las medidas normativas adoptadas en los últimos años marcan un hito, pero no constituyen por sí mismas la justicia social que esta población reclama desde hace décadas. La persistencia de la pobreza, la informalidad, las desigualdades en educación y salud, así como la inseguridad alimentaria, demuestran que los avances han sido parciales y fragmentados. El reto histórico sigue siendo pasar de la letra de las leyes y decretos a transformaciones materiales en los territorios, donde el campesinado pueda ejercer plenamente sus derechos y ser reconocido como actor fundamental en la construcción de paz, soberanía alimentaria y sostenibilidad para Colombia.

.....

136 El Subsistema de estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial hace parte de uno de los 8 subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural – SINRADR

## Referencias bibliográficas

Asociación de Agricultores de Colombia [SAC] (17 de junio de 2023). Radiografía del mercado laboral agropecuario. Recuperado de: [https://sac.org.co/radiografia-del-mercado-laboral-agropecuario/#:~:text=Informalidad%20laboral%20rural%20y%20remuneraci%C3%B3n&text=El%20ingreso%20de%20los%20trabajadores,a%20\\\$838.244%202023%20%5B3%5D%20.&text=El%20escenario%20es%20preocupante%20para,del%209%25%20del%20PIB%20nacional.&text=%-5B1%5D%20Microdatos%20GEIH%202022%20%20E2%80%93,poblaci%C3%B3n%20ocupada%20en%20el%20sector.](https://sac.org.co/radiografia-del-mercado-laboral-agropecuario/#:~:text=Informalidad%20laboral%20rural%20y%20remuneraci%C3%B3n&text=El%20ingreso%20de%20los%20trabajadores,a%20\$838.244%202023%20%5B3%5D%20.&text=El%20escenario%20es%20preocupante%20para,del%209%25%20del%20PIB%20nacional.&text=%-5B1%5D%20Microdatos%20GEIH%202022%20%20E2%80%93,poblaci%C3%B3n%20ocupada%20en%20el%20sector.)

Comisión Colombiana de Juristas, 24 de febrero de 2022, Gobierno Nacional intenta construir la política pública para el campesinado sin campesinos/as Gobierno nacional intenta construir la política pública para el campesinado sin campesinos/as

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (19 de abril de 2024). Pobreza multidimensional. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). colaboración DNP. From Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2023: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Bases-PND-2023.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, Agosto 2024, Pobreza Monetaria y Desigualdad, 2023, pobreza-monetaria.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 16 de julio de 2024, Boletín Técnico. Pobreza Monetaria en Colombia. Año 2023 bol-PM-2023.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 10 de julio de 2024, Boletín Técnico. Resultados para población campesina. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2023. Boletín campesinos 2023

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana - DDPMH, 24 de enero de 2025, Boletín sobre Dinámicas de Movilidad Humana Forzada, entre enero y diciembre de 2024,d6694b8f-acf3-2466-e49e-56aee4837e23

Instituto Colombiano Agropecuario [ICA]. (5 de junio de 2023). El ICA al servicio de la población campesina y la transformación del campo colombiano. Recuperado de: <https://www.ica.gov.co/noticias/ica-poblacion-campesina-transformacion-campo#:~:text=Los%20datos%20del%20Dane%20tambi%C3%A9n,%2C%20casi%2030%25%20es%20campesina.>

Liz, Nilson. [Instituto Colombiano de Antropología e Historia]. (13 de diciembre de 2023). Panel 5: Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Campesinado. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=jG8pT2SofNs>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 23 de agosto de 2023, MinAgricultura lanza contador de la reforma agraria y presenta las cifras oficiales MinAgricultura lanza contador de la reforma agraria y presenta las cifras oficiales

Ministerio de Agricultura. (21 de abril de 2024). Más de 232 mil personas de zonas rurales salieron de la pobreza en el último año. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/>

noticias/Paginas/M%C3%A1s-de-232-mil-personas-de-zonas-rurales-salieron-de-la-pobreza-en-el-%C3%BAltimo-a%C3%B1o.aspx#:~:text=El%20DANE%20tambi%C3%A9n%20mide%20la,redijo%20a%2026%2C1%25.

Ministerio del Trabajo. (16 de octubre de 2024). Duro golpe para el trabajo rural en Colombia, 8 de cada 10 campesinos y campesinas están en la informalidad. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/comunicados/2024/octubre/duro-golpe-para-el-trabajo-rural-en-colombia-8-de-cada-10-campesinos-y-campesinas-estan-en-la-informalidad>

Ministerio de Salud. (2024). Hacia un sistema de salud garantista, universal, eficiente y solidario que privilegie la vida. Proyecto de ley “Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/CC/Documents/Proyecto-de-ley-radicado-con-anexos.p>

Ministerio de Salud. (2025). Cifras de afiliación en salud. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

Pontificia Universidad Javeriana y Laboratorio de Economía de la Educación [LLE]. (2023). Informe análisis estadístico LEE No. 79: Características y retos de la educación rural en Colombia. Recuperado de: <https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/8102914/Informe-79-Educacion%CC%81n-rural-en-Colombia-%28F%29oct.pdf>

Pontificia Universidad Javeriana y Laboratorio de Economía de la Educación [LLE]. (2024). Informe análisis estadístico LEE No. 98: Calidad Educativa en Zonas Rurales de Colombia: Un Camino por Recorrer. Recuperado de: <https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/INFORME98-Educacion%CC%81n-rural+LEE2024.pdf>

Presidencia. (1 de noviembre de 2024). Población ocupada en el sector rural aumentó en 89.000 personas en septiembre, destaca ministra de Agricultura. Recuperado de: [https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Poblacion-ocupada-en-el-sector-rural-aumento-en-89000-personas-en-septiembre-destaca-ministra-de-Agricultura-241101.aspx?fbclid=IwY2xjawlePh9leHRuA2FlbQIxMAABHeWktxHxqss2AU86LTz8a7nhia2lQRDiVpm-vZX-WP6wnkLIIylWwU5jUbQ\\_aem\\_ykweZWFXL80978xCckQF9g](https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Poblacion-ocupada-en-el-sector-rural-aumento-en-89000-personas-en-septiembre-destaca-ministra-de-Agricultura-241101.aspx?fbclid=IwY2xjawlePh9leHRuA2FlbQIxMAABHeWktxHxqss2AU86LTz8a7nhia2lQRDiVpm-vZX-WP6wnkLIIylWwU5jUbQ_aem_ykweZWFXL80978xCckQF9g)

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 7 de enero de 2021, Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz,2021, Informe sobre el estado de de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (10 de septiembre de 2021). El aumento de la pobreza multidimensional en 2020 se concentró en las zonas rurales. Recuperado de: <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/aumento-de-pobreza-multidimensional-en-zonas-rurales>

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Sala Laboral. (29 de enero de 2019). Sentencia 2019-00003-00(012) [M.P. Claudia Cecilia Toro Ramírez].



# PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y SUS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

## 1. Introducción

**E**n Colombia, la situación de las personas privadas de la libertad continúa siendo motivo de preocupación, especialmente en lo que respecta al respeto y garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de las múltiples advertencias hechas por organismos internacionales y nacionales, el sistema penitenciario y carcelario colombiano presenta deficiencias estructurales que afectan de manera directa la dignidad humana y vulnera derechos como la salud, la alimentación, el acceso al agua potable, la educación, el trabajo digno y el contacto con sus familias.

Actualmente, la privación de la libertad en Colombia se distribuye a través de siete modelos principales de custodia, cada uno con características y retos particulares:

- a. **Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional:** Se encuentran bajo administración nacional 103.496 personas privadas de la libertad (83.251 condenados y 19.886 sindicados).
- b. **Centros de Reclusión Militar:** Se registran 513 personas privadas de la libertad, distribuidas en 15 establecimientos del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional.
- c. **Cárceles departamentales, distritales y municipales:** Son establecimientos administrados a nivel subnacional, albergando a 2.882 personas (700 condenadas y 2.182 sindicadas).
- d. **Centros de Detención Transitoria:** Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata donde, a pesar de ser instalaciones transitorias, permanecen largos períodos 20.016 personas (1.585 condenadas y 18.431 sindicadas) (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2024)
- e. **Centros de Traslado por Protección:** Espacios donde se trasladan personas como medida policial, con un número de 19.079 personas entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2023.
- f. **Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes:** Comprende establecimientos para jóvenes en conflicto con la ley penal, que contaban con 2.953 usuarios distribuidos en 92 unidades de atención.
- g. **Servicios de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** Atendiendo a niños, niñas y adolescentes en procesos de restablecimiento de derechos, con 14.335 usuarios (797 en centros de emergencia y 13.538 internados).

Esta fragmentación de los lugares y modalidades de privación de la libertad implica una dispersión institucional que dificulta la verificación sistemática de los derechos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. Cada modelo presenta dinámicas de acceso a

servicios, condiciones materiales y esquemas de protección diferenciados, lo que impone retos enormes a la garantía efectiva de derechos.

Por ello, este capítulo pondrá especial énfasis en el análisis de las condiciones en los **Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional** y en los **Centros de Detención Transitoria**, dado que son los sistemas que concentran la mayor cantidad de personas privadas de la libertad. Además, han sido los espacios donde la sociedad civil ha centrado mayores esfuerzos de diagnóstico, incidencia y exigibilidad de derechos. Sin embargo, es fundamental advertir que este enfoque no debe entenderse como un desconocimiento de los otros escenarios de privación de la libertad, donde persisten retos igualmente graves y diferenciados que requieren respuestas específicas para garantizar la dignidad y los derechos de todas las personas privadas de su libertad en Colombia.

Este capítulo se estructura en cinco apartados temáticos: (i) una caracterización del hacinamiento y sus consecuencias sobre los derechos; (ii) el estado del acceso a servicios básicos como agua, alimentación y saneamiento; (iii) las condiciones de salud y atención médica disponibles al interior de los centros de reclusión; (iv) la situación de los derechos a la educación y al trabajo; y (v) una mirada a los derechos culturales y familiares, frecuentemente invisibilizados en el análisis carcelario.

A través de este diagnóstico, se busca no solo visibilizar las múltiples formas en que se vulneran los derechos económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad, sino también contribuir con recomendaciones que promuevan una transformación urgente del sistema desde una perspectiva de derechos humanos e inclusión social.

## 2. Diagnóstico de las condiciones de vida.

### 2.1. Hacinamiento en los centros de detención transitoria

A través de la descentralización del sistema carcelario, el gobierno trasladó la crisis de hacinamiento a los Centros de Detención Transitoria, espacios carentes de infraestructura adecuada, protocolos de detención y acceso a derechos mínimos.

En marzo y abril de 2023, la Corte Constitucional realizó inspecciones judiciales en ocho Centros de Bogotá, constatando niveles alarmantes de hacinamiento. En la Estación de Policía de Kennedy, la capacidad instalada era de 60 personas, pero al momento de la inspección se encontraban recluidas 285, lo que representa un hacinamiento del 325 %. En Bosa, con una capacidad para 35 personas, se encontraban detenidas 231 personas, equivalente a un hacinamiento del 560 %. En Ciudad Bolívar, la estación diseñada para 80 personas albergaba 242, con un hacinamiento del 203 %; en Usme, la cifra fue del 410 % (102 personas en un espacio para 20); y en la Candelaria, del 190 %. En la Terminal de Transporte había 39 personas en un espacio para 10 (290 %); y en Engativá, 191 personas en con capacidad para 60 (218 %). Finalmente, en la URI de Puente Aranda se encontraron 644 personas (569 hombres y 75 mujeres), a pesar de que su capacidad era notablemente inferior, registrando un hacinamiento del 84 % (Corte Constitucional, 2024, Auto 1096).

El panorama nacional es aún más crítico. Según la Defensoría del Pueblo, en 2023 se encontraron centros con niveles extremos de hacinamiento: San José (Barranquilla) alcanzó un 3.033 % (188 personas en un espacio para 6); Bellavista (Bolívar), un 2.377 %; Maicao (La Guajira), un 3.680 %; El Terrón (Cali), un 4.100 % en junio de 2024. En total, el porcentaje de hacinamiento nacional en estos lugares pasó del 115 % en enero de 2024 al 135 % en junio del mismo año, con 22.751 personas detenidas frente a una capacidad instalada de 9.691, según la Policía Nacional. De estas, 22.064

personas estaban detenidas por fuera del plazo legal máximo de 36 horas, lo que evidencia una situación de detención arbitraria y prolongada (Corte Constitucional, 2024, Auto 1096)<sup>137</sup>.

La política pública formulada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional<sup>138</sup> mantiene un enfoque eminentemente institucionalista y tecnocrático que privilegia la solución física del problema (construcción de cárceles, habilitación de espacios temporales, suscripción de convenios) sobre una transformación sustantiva del modelo punitivo que lo reproduce.

Si bien se solicitaron medidas concretas de carácter inmediato, el diseño de la política adolece de una mirada crítica al uso excesivo de la detención preventiva, causa estructural del hacinamiento en estos lugares. No se promueve, por ejemplo, la implementación robusta de medidas sustitutivas de la prisión, ni se articula con estrategias para el uso racional de la privación de la libertad. Además, aunque se proclama el respeto por la autonomía territorial, en la práctica la política traslada a las entidades territoriales la responsabilidad directa de solucionar un problema que históricamente ha sido mal gestionado desde el nivel central, sin garantizar mecanismos eficaces de financiación, asistencia técnica continua ni fortalecimiento institucional. La exigencia de formular e implementar planes en seis meses es irreal para municipios que carecen incluso de oficinas de planeación o infraestructura mínima, lo cual puede generar un cumplimiento meramente formal y desarticulado con las realidades locales.

Por otra parte, no se incorpora un enfoque transversal de derechos humanos ni diferencial que tenga en cuenta las condiciones específicas de mujeres, indígenas, diversidades sexuales, afrodescendientes, personas con discapacidad, o con problemas de salud mental, poblaciones sobrerepresentadas en estos establecimientos. Esta omisión debilita la capacidad de la política para cumplir con los estándares internacionales en materia de privación de libertad. La falta de capacidades de los entes territoriales para asumir las obligaciones del sistema carcelario se observa en las dificultades para garantizar la alimentación, de hecho, la Corte Constitucional, a través del Auto 897 de 2025, adoptó medidas estructurales y urgentes con el objetivo de evitar la materialización de una crisis humanitaria en materia de suministro de alimentación en estos lugares.

La afectación a los derechos en este contexto es directa y masiva. El hacinamiento impide el acceso efectivo a agua potable, alimentación, saneamiento básico, salud, descanso adecuado y contacto familiar o con abogados. Las estaciones de policía no están diseñadas para detenciones prolongadas y carecen de recursos para garantizar condiciones mínimas de vida. La evidencia recopilada muestra una política de contención basada en la precariedad, que traslada el problema de una institución a otra sin soluciones estructurales y con efectos devastadores sobre la población detenida.

.....

137 Las condiciones observadas en estos espacios incluyeron la instalación de hamacas improvisadas hechas con cobijas colgadas del techo, detenidos esposados durante todo el día a vallas metálicas, exposición directa al sol y la lluvia dentro de carpas improvisadas, infecciones cutáneas, enfermedades respiratorias, ausencia de atención médica oportuna y baños colapsados o inexistentes. En la estación de Kennedy, por ejemplo, la única celda estaba tan saturada que los detenidos usaban orinales improvisados para suprir la falta de baños suficientes. En la de Bosa, las celdas estaban húmedas, oscuras, sin ventilación ni luz natural, y los baños y duchas estaban dentro del mismo espacio, obligando a los detenidos a realizar sus necesidades frente a los demás. La Personería de Bogotá, en su informe ejecutivo reportó que los 21 centros de la ciudad tienen una capacidad conjunta de 1.227 personas, pero albergan a 3.076, lo que representa una sobrepoblación de 1.849 personas y un nivel de hacinamiento del 151 %. El Centro de Usaquén se reportó un 690/ % de hacinamiento (79 personas en un espacio para 10); Bosa, un 594/ % (243 personas en capacidad para 35); Kennedy, un 467/ %; Ciudad Bolívar, un 365/ %; y Usme, un 340/ %. Estas cifras son consistentes con los hallazgos de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional (Corte Constitucional, 2024, Auto 1096).

## **2.2. Acceso a servicios básicos (agua, alimentación, saneamiento) en establecimientos de reclusión de orden nacional**

El 81,1% de estos Establecimientos fueron construidos antes de los años 90, muchos de ellos superando los cincuenta años de antigüedad. Esta obsolescencia no sólo afecta la capacidad instalada y las condiciones de hacinamiento, sino que compromete gravemente las redes de energía, agua y alcantarillado, cuyos sistemas no están diseñados para sostener la densidad poblacional actual ni responder a los estándares mínimos de salubridad (Gobierno de Colombia, 2024).

Por otra parte, varios de los establecimientos de nueva construcción, concebidos como respuesta a la sobre población, se han ubicado en zonas rurales sin que se hayan ejecutado adecuadamente las obras de infraestructura pública necesarias. Esto ha implicado la imposibilidad de garantizar el suministro continuo de agua potable o el adecuado tratamiento de aguas residuales, reproduciendo las condiciones de precariedad estructural que supuestamente buscaban resolverse con estas nuevas edificaciones. En consecuencia, el acceso efectivo a agua segura y suficiente sigue siendo una deuda estructural, agudizada por condiciones geográficas, técnicas y presupuestales.

En cuanto al derecho a la alimentación, los hallazgos del INPEC en su informe de seguimiento son igualmente preocupantes. De los 126 ERON del país, 29 establecimientos (23%) se encuentran catalogados como de alto riesgo en la prestación del servicio de alimentación debido a múltiples falencias operativas. Más de la mitad de la población privada de la libertad, específicamente el 51%, no recibe alimentos en condiciones óptimas de nutrición, con deficiencias particularmente graves en las cantidades suministradas. Además, al 45% de las personas reclusas no se le proporciona la alimentación conforme al ciclo de menús establecido. El incumplimiento de los operadores contratados para prestar este servicio es generalizado: el 100% incumple uno o varios de los indicadores definidos por la Corte Constitucional, así como obligaciones contractuales relacionadas con la calidad, frecuencia, conservación y diversidad de la alimentación. Un dato especialmente grave es que en el 84% de los ERON no se garantizan las condiciones de conservación de los alimentos, lo cual no solo compromete su valor nutricional, sino que expone a la población a riesgos sanitarios, como intoxicaciones o enfermedades gastrointestinales (Gobierno de Colombia, 2024).

Estas deficiencias estructurales en el acceso a servicios básicos reproducen condiciones de vida indignas e incompatibles con los principios constitucionales que rigen la ejecución de la pena en Colombia. Afectan no solo la salud física de las personas privadas de la libertad, sino su bienestar general, e impiden cualquier posibilidad real de resocialización o reintegración. La ausencia de inversión sostenida, supervisión efectiva y control de calidad en estos servicios convierte al sistema penitenciario en un espacio de castigo añadido, donde la privación de libertad se traduce también en la privación de condiciones mínimas de existencia digna.

## **2.3. Condiciones de salud y acceso a servicios médicos**

Entre las enfermedades crónicas no transmisibles, la hipertensión arterial es la patología de mayor prevalencia, con 5.918 casos a nivel nacional, seguida por diabetes mellitus (1.765 casos), hiperlipidemias (1.229), asma (613) y enfermedad renal crónica (50). Estas condiciones, ligadas al envejecimiento, la alimentación deficiente, el estrés sostenido y la falta de actividad física, requieren atención continua, seguimiento clínico y acceso a medicamentos, condiciones que no están garantizadas de manera homogénea en los establecimientos.

En el plano de las enfermedades transmisibles, la situación resulta aún más crítica. Durante el periodo evaluado (marzo a septiembre de 2024), se reportaron 728 casos de tuberculosis, enfermedad prevenible y tratable, pero que encuentra en el hacinamiento y la precariedad sanitaria un entorno ideal para su propagación. También se registraron 120 casos de varicela, 24 de hepatitis (tipos B, C y coinfección B/delta) y 737 casos de VIH/SIDA. Por otra parte, de 1.766 solicitudes de tratamiento hormonal recibidas entre marzo y junio de 2024, únicamente 178 personas lo recibieron efectivamente, lo que representa apenas el 10,07% de cobertura. En cuanto a atención ginecológica, el total de servicios prestados entre marzo y septiembre fue de 898 consultas, concentradas en mayor medida en las regionales Central (409) y Occidente (172). Sin embargo, regiones como Norte, Viejo Caldas y Noroeste reportan cifras críticas: por ejemplo, apenas 38 atenciones ginecológicas en toda la regional Norte durante siete meses. Esto pone en duda la accesibilidad sostenida de los servicios de salud sexual y reproductiva, en especial en contextos rurales o periféricos, afectando de forma diferenciada a las mujeres privadas de la libertad (Gobierno de Colombia, 2024). En salud mental, entre marzo y junio de 2024, 9.191 personas estaban en tratamiento activo por patologías mentales. En el siguiente trimestre (julio a septiembre), la cifra bajó a 7.374 personas, aunque se desconoce si esta reducción refleja altas clínicas, traslados, o deserción del sistema<sup>139</sup>.

### **2.3. Educación y trabajo**

En los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, el acceso a la educación y al trabajo presenta niveles alarmantemente bajos. Solo el 29% de las personas condenadas ha finalizado programas de trabajo, estudio o enseñanza, lo que refleja limitaciones en cobertura y oferta institucional. A esto se suma que apenas el 10% de la población privada de la libertad desarrolla actividades laborales con afiliación a riesgos laborales, exponiendo al resto a condiciones precarias e informales. En términos educativos, el 4% de la población es analfabeta, y menos del 5% ha accedido a formación técnica, tecnológica o profesional. La situación es aún más grave en los Centros de Detención Transitoria, donde no existen programas educativos ni laborales.

### **2.4. Restricciones en el contacto con familiares y visitas.**

El régimen de visitas vigente desincentiva este derecho al establecer una frecuencia de solo una vez por semana y con una duración limitada. Aunque el reglamento del INPEC estipula que las visitas deben durar tres horas, muchos establecimientos imponen de manera arbitraria un horario reducido de dos horas. Este tiempo, además, se ve aún más restringido por los trámites previos al ingreso —requisa, controles, registro y desplazamiento a los patios.

.....

139 En su XII Informe, la Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión (2025) cuestiona directamente la falta de avances sustanciales por parte del Gobierno en la garantía del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad. A pesar de que en informes anteriores del Gobierno se presentan más de 10.000 personas diagnosticadas con patologías mentales y cifras crecientes de intentos de suicidio y suicidios consumados, el Gobierno no ha presentado estrategias claras para enfrentar esta situación. Entre el decimoquinto y el decimoséptimo informe, los intentos de suicidio pasaron de 105 a 270, sin que se informen nuevas acciones de prevención ni planes de intervención sostenibles. El propio Gobierno reconoce en el último informe la “necesidad de contar con equipos multidisciplinarios” para abordar los casos, lo que deja en evidencia la ausencia actual de estas capacidades básicas en muchos establecimientos. Esta omisión resulta aún más grave si se considera que, según el artículo 15 de la Ley 2292 de 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social tenía el mandato de diseñar e implementar, en un plazo de un año, una política integral de salud mental en contextos carcelarios. No obstante, vencido el plazo legal, no existen reportes públicos sobre avances en su formulación ni participación efectiva de organizaciones sociales en su construcción, a pesar de las solicitudes

Durante la pandemia, estas limitaciones se agudizaron drásticamente. En varios centros penitenciarios, como el de mujeres en Bogotá, la restricción de visitas fue extendida de forma injustificada incluso después de su levantamiento a nivel nacional, lo que profundizó el aislamiento de la población reclusa y la ruptura de sus lazos familiares. Esta afectación se agrava aún más por los **traslados frecuentes y arbitrarios** que realiza el INPEC, muchas veces por razones disciplinarias o de cupos, sin tener en cuenta el arraigo de la persona ni las recomendaciones de proteger la unidad familiar. Se ha advertido que estos traslados también han sido utilizados como mecanismo de castigo, a pesar de los pronunciamientos reiterados de la Corte Constitucional sobre la protección especial a la familia y a los niños y niñas de personas privadas de la libertad (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, 2023)<sup>140</sup>.

## Conclusiones

El diagnóstico evidencia una crisis estructural en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad. Existen niveles críticos de hacinamiento, infraestructuras obsoletas y redes de servicios básicos colapsadas. La alimentación es deficiente en más de la mitad de la población; la salud presenta brechas enormes en atención general, mental, transmisible y crónica; el acceso a la educación y al trabajo es marginal; y el contacto familiar está restringido a una visita semanal de dos horas, en el mejor de los escenarios. Los traslados arbitrarios, que desarraigan comunidades y profundizan el aislamiento. Estas condiciones no solo vulneran la dignidad y el bienestar físico y psíquico de las personas detenidas, sino que reproducen un modelo punitivo que obstaculiza cualquier perspectiva de resocialización. Es por esto que, para el informe final, solicitamos al Comité que formule las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:

## Referencias bibliográficas.

Corte Constitucional. (2025). *Auto 897 de 2025: Servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.*.. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Bogotá D.C., 19 de junio de dos mil veinticinco.

Corte Constitucional. (2024). *Auto 1096 de 2024: Adopción de medidas para contrarrestar la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de*

.....

reiteradas desde 2023. La falta de voluntad institucional para desarrollar esta política, sumada al aumento sostenido de indicadores críticos de salud mental, configura una vulneración sistemática al derecho a la vida, la salud y la dignidad de las personas privadas de la libertad.

140 La situación es especialmente crítica para las mujeres privadas de la libertad. En el país existen únicamente cuatro reclusorios exclusivos para mujeres, además de cuatro complejos mixtos y 30 establecimientos masculinos con anexos femeninos, lo que reduce las posibilidades de reclusión cercana al núcleo familiar. Esto se traduce en mayores probabilidades de ser trasladadas a largas distancias. Un ejemplo reciente fue el cierre de las alas femeninas de las cárceles de Quibdó y Pasto, que derivó en el traslado de las mujeres a los establecimientos de Medellín y Popayán, respectivamente, con trayectos que superan las ocho horas de distancia respecto a su lugar de origen. Esta separación geográfica, unida a las condiciones socioeconómicas de las mujeres privadas de la libertad, hace que muchas de ellas no reciban visitas con regularidad, o incluso ninguna, por parte de sus familiares (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, 2023).

*la libertad en los Centros de Detención Transitoria - CDT.* Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Bogotá D.C., 02 de julio de dos mil veinticuatro.

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. (2023). *XI Informe* (Anexo II: El impacto del encarcelamiento sobre los derechos de familiares de las personas privadas de la libertad).

Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión. (2025). *XII informe*. Abril de 2025.

Gobierno de Colombia. (2024). *Decimoséptimo informe semestral de seguimiento al Estado de Casas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria.* Diciembre de 2024.

Ministerio de Justicia y el Derecho. (2024). *Política pública de articulación con las entidades territoriales para superar el Estado Casas Inconstitucional (ECI) en Centros de Detención Transitoria.*



# **LOS DESCA VISTOS DESDE LOS TERRITORIOS**



# REGIÓN DEL PACÍFICO COLOMBIANO

Durante el período de estudio de este informe (2018 a 2024) los pueblos y comunidades étnicas del Pacífico colombiano<sup>141</sup> vivieron un deterioro sistemático de sus derechos económicos sociales, culturales y ambientales (DESCA) y de su derecho a la libre auto-determinación (PIDESC, Art.1) asociado a cinco factores: 1) la persistencia del sistema de exclusión y racismo estructural contra los pueblos y comunidades étnicas; 2) el sostenimiento de un modelo de desarrollo basado en el extractivismo intensivo (legal e ilegal) con irreparables daños socio-ambientales; 3) la profundización de condiciones de desigualdad y pobreza multidimensional, agravadas durante la pandemia debido a la falta de acciones diferenciales para la atención de la crisis<sup>142</sup>; 4) la falta de implementación integral del Acuerdo Final de Paz (AFP) con las FARC-EP (2016)—en particular el capítulo étnico<sup>143</sup>—lo que ha contribuido a la reconfiguración y expansión de los grupos armados ilegales, aplazando las promesas de transformación y desarrollo territorial; y 5) la presencia y control socio-territorial de los grupos armados ilegales con pretensiones de reemplazar al Estado en el nivel local, a través de una estrategia de gobernanza criminal (Johnson, et. al. 2025) basada en la economía del narcotráfico y la explotación de recursos naturales. Estos factores, en conjunto, han llevado a que las organizaciones étnicas denuncien una emergencia humanitaria<sup>144</sup> poniendo en serio riesgo la pervivencia no sólo de los pueblos étnicos, sino también de la gran riqueza en biodiversidad y ecosistémica con la que cuenta la región del Chocó biogeográfico.

.....

141 Esta región se encuentra ubicada en la franja occidental del país, la cual se extiende de norte a sur del territorio nacional, entre la frontera con Panamá al noroccidente y la frontera al sur con Ecuador, conocida como el Chocó biogeográfico. Su área comprende 47 municipios, ubicados en 5 departamentos: Chocó (31), Nariño (10), Cauca (3), Antioquia (2) y Valle del Cauca (1), equivalentes al 4% del total de las entidades administrativas territoriales y al 7% del total del territorio nacional. En esta región habitan más de un millón y medio de personas (2,8% de la población total del país) de los cuales el 80% es población negra, afrodescendiente; el 12% pertenecen a los pueblos indígenas (Emberá Dóbida, Katío, Chamí, Eyabida, Wounaan, Guna Dule, Zenú, Eperara Siapidara y Awá) y el 8% es población mestiza.

142 Si bien existen pocos análisis sobre los impactos de la pandemia por Covid-19 en la población étnica en Colombia (especialmente para pueblos indígenas), se sabe que la tasa de letalidad para la población afrodescendiente fue un 25% mayor al resto de la población (Larrahondo y Viáfara, 2020). Esto debido a la existencia de mayores comorbilidades y un precario acceso a las condiciones vitales y sanitarias mínimas, que para el año 2018 se calcularon en un 33.6%. A su vez, la pandemia tuvo impactos diferenciales en las condiciones de pobreza multidimensional de la población étnica en esta región, lo que se evidencia en el IPM, que para el año 2020 fue de 20%, 1,9% más alto que el promedio nacional (18,1%).

143 Frente al Capítulo Étnico se encontró un 61% del total de las medidas en estado de avance mínimo (Instituto Kroc, 2024), y un 43.48% de implementación en los 100 indicadores del Plan Marco de Implementación (IEANPE, 2024).

144 A diferencia de otros períodos, la situación de violencia que vive el país hoy se caracteriza por la existencia de múltiples focos de confrontación armada que responden a modelos de gobernanza y control territorial diferenciados. Según la Defensoría del Pueblo (2025), en el Pacífico se encuentran activas 4 emergencias humanitarias: 1) en el Chocó, los enfrentamientos entre el ELN y “EGC”, así como la reciente incursión de las disidencias de alias “Mordisco” han generado una situación de confinamiento por cuenta de los paros armados y la presencia de minas antipersona cerca de caseríos y escuelas; (2) En Nariño, la confrontación entre las disidencias de Mordisco y el Frente Comuneros del Sur (antes ELN), por las rutas del narcotráfico y la minería ilegal ubican al departamento como el más afectado por desplazamiento forzado a nivel nacional (OCHA, 2024); (3) En el Pacífico caucano la ofensiva de las FF.MM. contra

Este informe presenta un análisis crítico de la situación de los DESCA en el Pacífico, específicamente el derecho al ambiente, la alimentación y al agua — que, según las organizaciones étnico-territoriales de la región, han sido los derechos más afectados durante este período—, e incluye una reflexión transversal sobre la relación entre la vulneración de los DESCA y la pérdida de autonomía y gobernabilidad propia de los pueblos y comunidades étnicas, bajo el entendido que la satisfacción de sus necesidades humanas de subsistencia y protección social implica el respeto, protección y garantía de los DESCA, así como de sus derechos étnico-territoriales, en coherencia con sus paradigmas culturales propios.

## **1. Breve panorama de la situación DESCA en el Pacífico**

En este periodo se evidencia la falta de avances significativos frente a las observaciones generales realizadas por el Comité PIDESC en 2017, especialmente las recomendaciones relacionadas con: el derecho a la alimentación adecuada (num. 58); el derecho al agua, la protección de los recursos hídricos y el acceso al agua potable (num. 60); la superación de la discriminación estructural en el disfrute de los DESCA en pueblos indígenas y comunidades negras (num. 24); el acceso igualitario a los DESCA de las mujeres rurales y étnicas (num. 26); la implementación del AFP (num 8); y el derecho a la consulta previa en lo que respecta a la toma de decisiones susceptibles de afectar el ejercicio de los DESCA de los pueblos indígenas y afrocolombianos (num. 18 literal a, b y c) (Comité PIDESC, 2017).

Frente a estas recomendaciones el gobierno Duque tuvo un bajo nivel de cumplimiento caracterizado por: (i) la implementación parcial y ralentizada de las medidas de género, con un enfoque de equidad centrado en la seguridad más que en los derechos, limitando la garantía efectiva de los DESCA para las mujeres rurales y étnicas; (ii) la continuidad del modelo económico basado en la atracción de grandes capitales y la explotación intensiva de recursos naturales, en lugar de promover un desarrollo centrado en el trabajo digno, el cuidado, el territorio y la sostenibilidad ambiental; (iii) el desconocimiento del enfoque diferencial étnico-racial, evidenciado en la tensión entre la legalidad institucional impuesta y la gobernanza propia de los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como en la falta de protección de los saberes, prácticas y formas de vida étnicas como pilares de organización social, económica y territorial; (iv) el rezago en la implementación del AFP, en particular, la participación política y la Reforma Rural Integral, destacándose la ausencia de planes de transformación territorial con enfoque étnico y la falta de avances sustantivos en materia de consulta previa y participación efectiva de los pueblos étnicos en la toma de decisiones que afectan sus derechos. (PCDHH, CEEU & Alianza, 2021).

Por su parte, el gobierno Petro ha mostrado mayor voluntad política para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones, impulsado medidas tendientes a: (i) reducir las brechas de desigualdad mediante la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad, el impulso de reformas sociales en materia laboral, salud y seguridad social, y la adopción de una serie de decretos orientados a

.....

las disidencias de las FARC ha generado graves infracciones al DIH, entre ellas la estigmatización, hostigamiento y desplazamiento de las comunidades; (4) En el Pacífico vallecaucano, especialmente en el Bajo Calima, se presenta una disputa entre el ELN, las EGC y la disidencia “Wilson González”, generando confinamientos, secuestros y homicidios, con un impacto desproporcionado sobre comunidades afros e indígenas. En el casco urbano de Buenaventura, la crisis se ha agravado con la reactivación de la disputa entre Shottas y Espartanos. Por otro parte, preocupa la alta accidentalidad por cuenta de minas antipersona: Solo en 2023 la región Pacífico registró 7 de cada 10 por MAP nivel nacional afectando particularmente a los pueblos étnicos (UNMAS, 2024).

reforzar el control administrativo de los territorios étnicos por parte de sus autoridades e instancias de gobierno propio; (ii) avanzar en la garantía de derechos ambientales, entre ellas, políticas de conservación de la biodiversidad, descarbonización de la economía y mitigación de los efectos del cambio climático; (iii) promover las economías locales y la producción de una alimentación sana; (iv) fomentar la garantía del derecho al agua en territorios excluidos y marginados, promoviendo la protección, el cuidado y la sostenibilidad de las fuentes hídricas; (v) avanzar en una ruta más efectiva para la implementación del AFP, mediante planes de transformación territorial. No obstante, estas medidas no han tenido aplicación concreta, efectiva y suficiente en el territorio del Pacífico, debido a factores relacionados con el funcionamiento del Estado y su diseño institucional; la superposición de conflictos irresueltos (sociales, políticos y armados); la dificultad para lograr avances sustanciales en la política de Paz Total; el arraigo de un modelo económico que contraviene estos objetivos; y la deuda histórica en la consolidación del Estado Social de Derecho en los territorios étnicos.

Entre 2018 a 2024 la región Pacífico mantuvo la tendencia histórica de índices de pobreza multidimensional -IPM- superiores respecto al promedio nacional, con un aumento considerable durante el año de la pandemia (2020). En 2023 el Pacífico fue la segunda región con los mayores IPM con el 12,6%<sup>145</sup>, en tanto que, para 2024, ocupó el tercer lugar<sup>146</sup> con un índice de 11,8% (Dane, 2025) (*Ver tabla 1*).

**Tabla. 1.** Índice de pobreza multidimensional 2018 al 2024.

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL							
Presidente	Gobierno Iván Duque				Gobierno Gustavo Petro		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Colombia	19,1%	17,5%	18,1%	16,0%	12,9%	12,1%	11,5%
Pacífico	22,5%	17,7%	20,0%	14,9%	14,6%	12,6%	11,8%

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información estadística del DANE (2025)

En cuanto a las variables de cumplimiento de los derechos económicos y sociales protegidos por el PDESC, desde 2018 la región Pacífico muestra rezagos en la mayoría de las variables superando los índices nacionales, especialmente en el derecho a la educación y al trabajo, lo que evidencia una persistente vulneración de los DESCA. (*Ver tabla 2*). Sumado a esto, el coeficiente de Gini para 2023 se ubicó en 0,546 (dieciséis puntos menos que el año anterior) mostrando una leve mejoría en los indicadores históricos de desigualdad en el país. Sin embargo, en las centros poblados y zonas rurales dispersas —ocupación característica de los territorios étnicos— la desigualdad es aún mayor, con un coeficiente de 0,477 (DANE, 2024). Estas cifras respaldan las denuncias de organizaciones sociales sobre la prevalencia de un racismo estructural por parte del Estado colombiano contra la población étnica habitante de la región Pacífica.

Estas condiciones de exclusión y empobrecimiento se han visto agravadas por la dinámica del conflicto armado. En el Pacífico, la violencia ha servido históricamente como mecanismo de ex-

.....

145 La región Caribe obtuvo un 20,1%, ubicándose como la región con mayor índice de pobreza multidimensional del país.

146 Superado por la región Amazonía-Orinoquía con 20,3% y Caribe con 18,5% de pobreza multidimensional.

**Tabla. 2. Indicadores Desca 2018 a 2024.**

VARIABLES		INDICADORES DESCA 2018 A 2024											
		PORCENTAJES GOBIERNO IVÁN DUQUE						PORCENTAJES GOBIERNO GUSTAVO PETRO					
		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
		COL	PACÍF	COL	PACÍF	COL	PACÍF	COL	PACÍF	COL	PACÍF	COL	PACÍF
EDUCACIÓN	Analfabetismo	10,0	11,9	9,3	10,6	8,4	9,9	8,4	9,4	7,7	8,6	7,5	8,5
	Bajo logro educativo	44,5	52,1	44,0	52,4	42,2	46,5	40,8	47,6	40,9	48,3	39,4	45,7
	Inasistencia escolar	3,1	3,3	2,7	2,6	16,4	17,1	5,5	3,9	2,3	2,5	2,3	2,2
	Rezago escolar	27,4	27,5	25,8	24,5	25,9	24,3	24,9	24,2	24,3	23,6	24,3	23,8
SALUD	Barreras de acceso a servicios de salud	6,2	9,9	5,5	4,4	2,2	2,6	2,2	2,4	2,0	2,2	1,8	1,6
	Sin aseguramiento en salud	11,0	10,1	11,3	8,7	10,8	8,9	10,1	8,4	8,4	7,1	6,7	5,1
AGUA	Sin acceso a fuentes de agua mejorada	11,7	15,2	11,5	15,6	9,7	14,6	10,9	17,8	9,8	15,7	8,8	15,2
TRABAJO	Desempleo de larga duración	12,1	11,8	12,4	13,4	14,2	14,3	14,1	14,2	13,3	13,8	13,8	13,8
	Trabajo informal	72,7	77,4	72,9	78,1	74,2	76,9	73,5	79,3	72,7	77,3	71,4	75,5
VIVIENDA	Hacinamiento crítico	8,3	6,2	8,6	5,5	7,9	5,3	7,9	5,6	7,4	5,7	7,1	4,6
	Inadecuada eliminación de excretas	11,6	13,7	11,0	12,8	10,2	11,3	10,4	12,7	9,7	11,2	9,3	10,5
	Material inadecuado de paredes exteriores	2,7	3,8	2,6	3,0	2,5	3,4	2,4	3,3	2,3	3,2	2,1	3,1
	Material inadecuado de pisos	6,2	5,6	6,4	5,6	6,3	5,2	5,9	5,4	5,6	5,4	5,1	4,5

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información estadística del DANE (2018 a 2024)

propiedad de los territorios colectivos, que son la base material para la realización de los planes de vida y etnodesarrollo de los pueblos étnicos y, por ende, de los DESCA desde la perspectiva étnica. Desde la Firma del AFP los actores armados ilegales mantienen la estrategia de despojo y desterritorialización de los pueblos y comunidades étnicas que profundiza el modelo económico extractivista basado en la explotación de recursos naturales y la economía del narcotráfico. El orden social establecido por los actores armados alrededor de estas economías, ha impactado el ejercicio del derecho a la autonomía de los pueblos étnicos, lo que se evidencia en las constantes amenazas y agresiones contra la vida e integridad física y psicológica de los liderazgos, autoridades étnicas y personas defensores de derechos humanos y étnico-territoriales<sup>147</sup>, así como en el deterioro de los distintos mecanismos e instancias de gobierno propio de comunidades negras y pueblos indígenas.

## 2. Situación del derecho al ambiente, la alimentación y el agua en el Pacífico (2018-2024)

### 2.1. Derecho al Ambiente

El derecho al ambiente para los pueblos étnicos del Pacífico colombiano está profundamente ligado a su cosmovisión, en la que el territorio es una entidad viva, esencial para la vida espiritual,

.....

147 Especialmente quienes abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras e impulsan agendas comunitarias y la implementación de AFP a nivel territorial. Un factor que incide en la persecución y ataque de los liderazgos étnicos tiene que ver con los intereses de élites y grupos de poder regionales que han manifestado su oposición a los acuerdos de paz y a las reformas y cambios que estos conllevan, especialmente en relación con medidas de retorno, restitución y reparación en materia agraria; y que presuntamente se han aliado con actores armados para perseguir y atacar a los líderes y defensores de DDHH (Defensoría del pueblo, 2017).

cultural y material. Así, los daños ambientales—como la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de fuentes hídricas y la degradación del suelo— no solo son afectaciones ecológicas, sino violaciones a sus derechos colectivos, territoriales y culturales. La defensa del ambiente es, entonces, inseparable de la defensa de sus modos de vida y de sus derechos fundamentales.

Durante el periodo analizado, el derecho al ambiente en el Pacífico ha sido vulnerado de manera sistemática por un modelo de desarrollo impuesto desde el Estado, centrado en la explotación de recursos naturales sin consulta, ni participación efectiva de las comunidades étnicas. En particular, durante el gobierno Duque, esta visión se profundizó mediante una agenda extractivista que priorizó los intereses de grandes capitales, reflejada en el aumento en la oferta de concesiones de bloques petroleros y de áreas mineras. A la par, obstaculizó el avance de normativas clave para la protección ambiental como el que buscaba prohibir la explotación de yacimientos no convencionales mediante fracking, fundamental para garantizar el acceso a la información, la participación y la justicia ambiental.

Aunque el gobierno Petro ha promovido un discurso orientado a la transición energética, incluyendo la suspensión de los proyectos autorizados por el gobierno anterior<sup>148</sup>, el apoyo a iniciativas legislativas como la promovida por la *Alianza Colombia Libre de Fracking*, y el anuncio de no firmar nuevos contratos de exploración en carbón, petróleo y gas, en la práctica, persisten obstáculos significativos. Entre ellos, destacan las demoras en la implementación efectiva de políticas ambientales con enfoque étnico y la limitada protección estructural de los territorios colectivos, lo que ha restringido avances sustantivos en la garantía del derecho al ambiente en regiones como el Pacífico. A esto se suma la falta de implementación del AFP (especialmente punto 1 y 4), que ha impedido la transformación estructural de los territorios étnicos, afectados además por presupuestos limitados y exclusión de sus voces en la toma de decisiones.

Estas limitaciones son evidentes en el caso emblemático del río Atrato (Chocó), cuya cuenca viene sufriendo graves impactos por el uso de mercurio y cianuro en la minería legal e ilegal, la deforestación y el accionar de los actores armados<sup>149</sup>. Aunque en 2016 la Corte Constitucional reconoció al Atrato como sujeto de derechos (Sentencia T-622), las medidas ordenadas para su protección han sido implementadas de forma parcial y simbólica. A pesar de algunos avances, como la creación de los Guardianes del Río, persisten las actividades extractivas ilegales, la militarización verde sin consulta previa y la falta de acciones institucionales integrales y culturalmente pertinentes, lo que sigue poniendo en riesgo tanto los ecosistemas como la pervivencia de los pueblos étnicos que habitan la cuenca.

## **2.2. Derecho a la Alimentación**

Para los pueblos étnicos del Pacífico el derecho a la alimentación está relacionado con la libre disposición de los recursos naturales, sus riquezas y la capacidad de autoabastecerse de acuerdo con las dinámicas productivas propias; defienden la autonomía y soberanía alimentaria como un modelo que da sustento material al ejercicio del gobierno propio y autonomía sobre los territorios colectivos.

.....  
148 Suspensión de proyecto de AngloGold Ashanti por riesgos ambientales y proyectos piloto Kalé y Platero.

149 Quienes obstaculizan los procesos de control y monitoreo ambiental por parte de las autoridades y las comunidades, e imponen dinámicas de control territorial que impiden la participación ambiental efectiva, la protección del territorio y el ejercicio de la justicia ambiental.

Bajo su cosmovisión, la garantía de este derecho implica: la tenencia, uso y control de la tierra y sus recursos, el ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, la integridad cultural, el desarrollo propio, la asistencia técnica, canales de comercialización y distribución y, la salvaguarda de los saberes ancestrales, como la protección de las semillas propias y nativas y el cuidado de la naturaleza.

En el período de análisis, el derecho a la alimentación para los pueblos étnicos del Pacífico estuvo marcado por vulneraciones estructurales y restricciones en su acceso, agravadas por la pandemia del Covid-19<sup>150</sup>. La crisis alimentaria en el Pacífico se deriva de factores como: i) el deterioro ambiental; ii) la violencia sistemática asociada a la disputa por el control territorial de actores armados ilegales; iii) los modelos de producción que priorizan el monocultivo; y iv) la ineffectividad de políticas públicas que garanticen este derecho.

El Comité PIDESC en 2017 recomendó al Estado intensificar sus esfuerzos para combatir los efectos del cambio climático como elemento esencial para garantizar el derecho a la alimentación, sin embargo, es poco lo que se ha avanzado. La imposición de macro políticas económicas desde el Estado, las estrategias de despojo violento para la acumulación de tierras orientadas al desarrollo de megaproyectos extractivos, así como la contaminación de fuentes hídricas, el aire y el cambio de morfología de los territorios y los suelos (especialmente por la aspersión indiscriminada a cultivos de uso ilícito en el marco de la lucha antidrogas), han generado afectaciones en los ecosistemas y el uso de la tierra, transformando su vocación agrícola y afectando consecuentemente las prácticas y saberes ancestrales del sistema tradicional propio para la disponibilidad de alimentos. Preocupa especialmente la pérdida de semillas nativas, asociadas a estos factores y al desarrollo de proyectos desde un enfoque limitado de seguridad alimentaria<sup>151</sup>.

A su vez, la vulneración de este derecho en el Pacífico se refleja en la limitación de disponibilidad y acceso físico y económico<sup>152</sup> a alimentos suficientes, adecuados y culturalmente apropiados, por constantes desplazamientos forzados, confinamientos, paros armados, restricciones horarias de movilidad y la implantación de minas antipersona en territorios étnicos<sup>153</sup> por cuenta de los actores armados ilegales; evidenciando la pasividad e inacción del Estado para responder de forma contundente a la situación de crisis. Si bien se cuenta con la *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (PSAN), el respeto, protección y garantía del derecho ha sido deficiente.

.....

150 Al respecto la Coordinación Regional del Pacífico Colombiano (2020) realizó un informe especial sobre las afectaciones de los DESC en la Pandemia Covid 19. Ver más en: <https://cococauca.org/wp-content/uploads/2020/11/Territorio-de-Etnias-No-15.pdf>

151 Que privilegia, entre otros: i) la utilización o entrega de semillas transgénicas (de una sola cosecha); ii) el autoabastecimiento y autoconsumo de las comunidades bajo el argumento de mitigar la inseguridad alimentaria, desconociendo la realidad de la baja calidad de las tierras y las restricciones de acceso y uso de éstas; iii) el enfoque de sostenibilidad agroalimentaria cortoplacista, promoviendo la siembra, producción y transformación de productos no nativos de la región que difícilmente tendrán sostenibilidad a largo tiempo.

152 En los centros urbanos del Pacífico la disponibilidad de alimentos está relacionada con el nivel de ingresos por oficios o trabajos desempeñados por los pobladores. Según DANE (2024) la pobreza monetaria extrema en hogares indígenas y afrocolombianos del Pacífico es de 35,5 % y 17,3% respectivamente, en comparación con el promedio nacional de 11,4%, esto sugiere ingresos per cápita más bajos, falta de oportunidades laborales dignas, una brecha de inequidad significativa y que la situación de inseguridad alimentaria para la población étnica en las zonas urbanas, es igual de compleja que en las zonas rurales.

153 Todas estas limitaciones afectan directamente la integridad sistémica de las economías comunitarias que interrelacionan los calendarios productivos y agrícolas con las actividades de pancoger, pesca, caza y demás labores agrícolas que garantizan la soberanía alimentaria de las comunidades, algunas de estas actividades se desarrollan en horario nocturno, cuando la restricción a la movilidad es mayor.

El gobierno Duque mantuvo un enfoque asistencialista del derecho, limitando recursos para una transformación estructural poniendo énfasis en la cobertura de programas alimentarios que resultaron paliativos; el gobierno Petro, por su parte, ha adoptado un enfoque de derechos, impulsando la soberanía alimentaria, transformaciones territoriales, e incrementado presupuesto para una transformación agraria, impulsando Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria con inversión dirigida al desarrollo rural y la seguridad alimentaria, a través de programas para la población étnica del Pacífico y promoviendo el consumo de productos locales. Sin embargo, estas acciones estatales no logran trascender hacia la garantía efectiva de la autonomía y soberanía alimentaria que reivindican los pueblos étnicos, pues prevalece la escasa articulación interinstitucional, la persistencia de la pobreza multidimensional, la ausencia de sistemas de monitoreo y la falta de una política integral del Estado en la región, que contemple las cosmovisiones, necesidades y realidades territoriales de la población étnica del Pacífico.

### **2.3. Derecho al agua**

Para los pueblos étnicos del Pacífico el derecho al agua constituye un bien común, no un servicio público, el cual está interrelacionado con el territorio, la identidad cultural, las prácticas productivas, la recreación y la espiritualidad; y guarda conexidad con el derecho al ambiente y la alimentación. Por su parte, la normatividad internacional, si bien reconoce el derecho humano al agua potable y saneamiento (DHAyS) desde los componentes de accesibilidad, disponibilidad, calidad y adaptabilidad, recientemente viene haciendo esfuerzos para avanzar hacia una concepción más integral, que incluya la perspectiva que tienen los pueblos y comunidades étnicas de este derecho.

La situación del DHAyS en los territorios étnicos del Pacífico colombiano refleja una profunda crisis estructural y sistemática, que vulnera de forma persistente la dignidad de sus habitantes. El Distrito Buenaventura (Valle del Cauca) es un caso que ejemplifica esta crítica situación: a pesar de ser uno de los territorios con mayor pluviosidad de Colombia y tener acceso a fuentes hídricas de muy buena calidad y caudal (como el río Escalerete), su zona urbana carece de un acueducto con infraestructuras adecuadas para garantizar el suministro continuo y de calidad de agua potable. La prestación del servicio de acueducto ha sido históricamente intermitente —en algunos casos reducida a sólo unas pocas horas al día<sup>154</sup>—, con serios problemas de calidad, racionamientos recurrentes y una infraestructura vulnerable al cambio climático (Activa Buenaventura, 2024). Esta precariedad fue uno de los detonantes centrales del paro cívico de 2017<sup>155</sup>.

.....

154 El modelo de gestión privatizado del agua (2000-2022) ha sido ampliamente cuestionado por su incapacidad para ofrecer cobertura, continuidad y calidad, y una adecuada gestión con enfoques diferenciales, a pesar de recibir cuantiosos presupuestos estatales. A 2022, en algunos sectores de la ciudad (mayoritariamente comerciales, hoteleros y portuarios) la continuidad promedio era de 6 horas diarias (h/d) mientras que en los sectores habitacionales de la ciudad descendía a 2-3 horas cada tres días. La regresividad del DHAyS en el modelo privado es evidente, teniendo en cuenta que en el periodo anterior a la privatización (antes del 2000) el Distrito había logrado una continuidad en el suministro del agua de 12 h/d aproximadamente.

155 Entre el 16 de mayo y el 6 de junio de 2017 Buenaventura vivió un paro cívico que paralizó a la ciudad y la operación del principal puerto del país por 20 días. Esta protesta social movilizó la indignación de la gente frente a múltiples problemáticas que aquejan a la población bonaerense, entre ellas: el servicio restringido e intermitente de agua y alcantarillado; la corrupción generalizada en el gobierno local; el estancamiento de sectores como la educación e infraestructura; el alto nivel de desempleo; y la violencia armada. Producto de la presión ejercida en el gobierno nacional, las mesas de negociación tuvieron como resultado la expedición de la Ley 1872 (2017), y sus decretos reglamentarios (1402 y 1812), los cuales tienen por objeto implementar medidas tendientes a promover el desarrollo integral del Distrito.

Aunque la administración distrital en el periodo 2019 – 2023 realizó esfuerzos para lograr el control público del servicio de acueducto desde un enfoque de derechos, tal proceso afrontó múltiples retos como la falta de cooperación de los operadores privados, la falta de información técnica y la ausencia de una destinación presupuestal, consecuencia del endeudamiento del Distrito. Adicionalmente, aunque se lograron compromisos con el Gobierno Nacional para financiar las obras necesarias, las mismas han sufrido múltiples retrasos. Actualmente, el agua se suministra solo por algunas horas, en la mayoría de los barrios el acceso al agua es 12 horas día por medio; en otros sectores, una vez a la semana 4 h/d, y en la zona portuaria y hotelera todos los días con mayor intensidad horaria<sup>156</sup>. La situación en las zonas rurales, aunque no está desagregada, puede ser más compleja que la urbana, pues históricamente la gestión comunitaria del agua no ha recibido apoyo del Estado.

En paralelo, el panorama del saneamiento básico es alarmante: el 99.9% de las aguas residuales se vierten sin tratamiento sobre ríos y la bahía (Activa Buenaventura, 2024). Esta descarga indiscriminada de desechos ha convertido estos cuerpos de agua en receptores constantes de contaminantes orgánicos, afectando ecosistemas, salud pública y condiciones de vida. Aunque se destaca el activo rol de la sociedad civil en el avance de los acuerdos generados entre el Estado Colombiano y el Comité del Paro Cívico<sup>157</sup>, deben señalarse dos elementos de extrema preocupación: i) los acuerdos establecidos no presentan avances significativos; y ii) el Estado no ha logrado desarrollar medidas para garantizar el DHAYS debido a la falta de un rediseño institucional y una asignación presupuestaria que la viabilice. En junio de 2024 en reunión del Comité de Seguimiento de los Acuerdos del Paro Cívico se observó con gran preocupación que el nivel de cumplimiento de los acuerdos no superaba el 7% (equivalente a 11 de los 176 acuerdos). Ante este panorama, el Comité Ejecutivo del Paro Cívico y el Comité por la Defensa del Agua y la Vida de Buenaventura, han demandado que las obras priorizadas cumplan con el enfoque de agua como bien común bajo un esquema público.

## Conclusiones

La revisión del período 2018 a 2024 permite afirmar que la realidad de los pueblos indígenas y comunidades negras y afrodescendientes en el Pacífico sigue marcada por la persistencia del racismo estructural, el despojo territorial y el incumplimiento de los compromisos estatales. Aunque se han formulado medidas en el plano normativo y discursivo, la vulneración sistemática de derechos como el ambiente, la alimentación y el agua demuestra que las acciones han sido insuficientes y, en muchos casos, simbólicas. La región continúa siendo escenario de violencia armada, extractivismo y desigualdad multidimensional, lo que evidencia que la garantía de los DESCA solo será posible si el Estado avanza en transformaciones de fondo que reconozcan la autonomía de las comunidades étnicas y fortalezcan sus formas propias de gobernanza.

.....

156 El Comité por la Defensa del Agua y Vida de Buenaventura, ha denunciado que a la fecha no se ha logrado la meta aspiracional de alcanzar 24 horas de abastecimiento continuo, por lo cual se ha pactado con el Gobierno Nacional una meta progresiva de 6, 12 y 24 h/d.

157 Los acuerdos logrados en la Mesa de agua, saneamiento y servicios públicos del Paro cívico de Buenaventura fueron: Formulación concertada e implementación de la política distrital hidráulica; formulación concertada e implementación del plan distrital de restauración y manejo especial e integral de cuencas hidrográficas, con prioridad del río Dagua; formulación e implementación de recuperación, restauración y manejo especial e integral de microcuencas y humedales en la zona urbana de Buenaventura, con prioridad de la Chanflana y Chanflanita; Definición e implementación de medidas para el manejo de las aguas de sentina.

## Referencias bibliográficas

- Activa Buenaventura. (2024). Informe sobre el acceso al agua y saneamiento básico en Buenaventura. Buenaventura: Activa Buenaventura.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). (2017). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia (E/C.12/COL/CO/5). Naciones Unidas.
- Corporación Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHH), Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) & Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. (2021). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-622/16. Bogotá: Corte Constitucional.
- DANE. (2018–2025). Estadísticas de pobreza multidimensional e indicadores sociales de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Johnson, R., et al. (2025). Gobernanza criminal y economías ilícitas en el Pacífico colombiano.

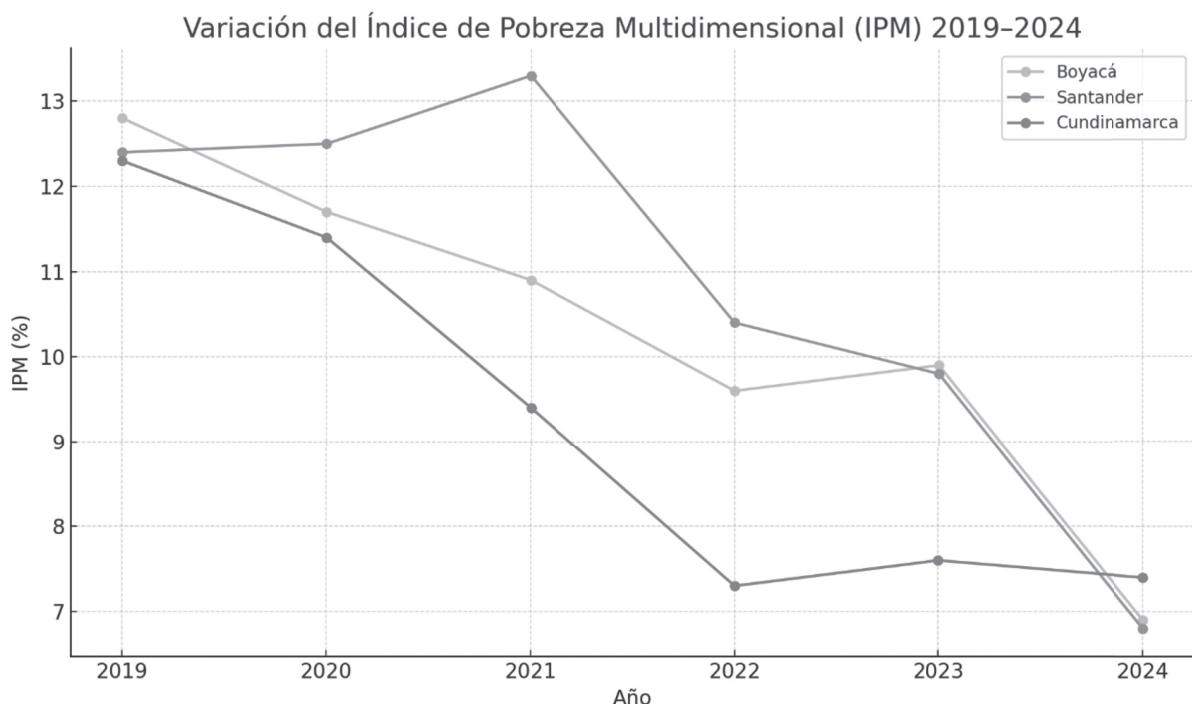


# REGIÓN ANDINA

**E**l presente artículo ofrece una mirada territorial de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales Y Ambientales (DESCA) en el periodo 2019 a 2024, centrada en la región andina de Colombia. Esta región está compuesta por 12 departamentos: Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Cundinamarca y la ciudad capital, Bogotá. Sin embargo, para este análisis se hará un enfoque más focalizado en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander.

El artículo se concentra en el estado de la pobreza multidimensional y la crisis climática en estos tres departamentos. La pobreza multidimensional entendida según la medición del DANE, que considera variables en cinco dimensiones clave: educación, niñez y juventud, salud, trabajo y condiciones de vivienda.

Durante los seis años analizados, los tres departamentos se han mantenido por debajo del promedio nacional en cuanto a pobreza multidimensional, y han mostrado una tendencia general a la baja. En 2019, alrededor del 12% de su población se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Para el año 2024, esta proporción se redujo a valores entre el 7% y el 6% de la población.

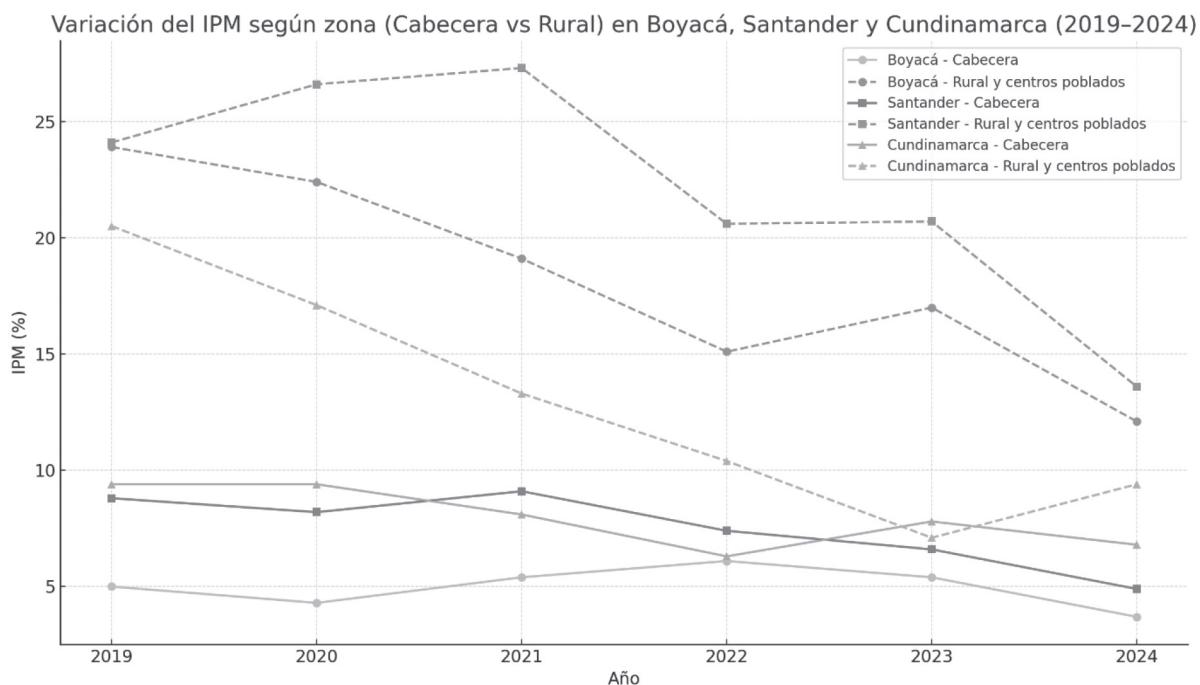


Fuente: Elaboración propia con cifras del DANE

En términos demográficos, en 2024 Santander contaba con una población total de 2.184.873 habitantes, de los cuales 1.655.627 vivían en cabeceras municipales y 529.210 en centros poblados y rural disperso. Boyacá registraba 1.217.376 habitantes, distribuidos en 708.006 en cabeceras y 509.370 en zonas rurales. Por su parte, Cundinamarca tenía una población de 2.919.060 personas, con 2.090.845 en cabeceras y 828.215 en zonas rurales.

Este tipo de pobreza implica afectaciones en al menos cinco de las siguientes condiciones, según la metodología del DANE: analfabetismo, bajo logro educativo, barreras para el cuidado de la primera infancia, barreras de acceso a servicios de salud, desempleo de larga duración, hacinamiento crítico, inadecuada eliminación de excretas, inasistencia escolar, materiales inadecuados en paredes y pisos de la vivienda, rezago escolar, falta de acceso a fuentes de agua mejorada, no afiliación al sistema de salud, trabajo infantil y empleo informal.

Si bien la pobreza ha presentado una disminución en los años registrados para los departamentos foco de este análisis, cuando se revisa la pobreza en el rural disperso y centros poblados los porcentajes aumentan lo que indican mayor número de personas en estas zonas que cuentan con este tipo de pobreza. Siendo en los tres departamentos aún superior del 10% (ver grafico2).



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

## Efectos de la crisis climática en la región andina

La región andina (y particularmente los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander) posee una relevancia estratégica para el desarrollo económico, sociocultural y ambiental de Colombia. Esta zona concentra una parte significativa de la población nacional y desempeña un papel clave en actividades agroalimentarias, manufactureras, comerciales, extractivas y energéticas. Se destaca por su condición de despensa agroalimentaria, aportando aproximadamente el 30/ % de la producción

agrícola del país, cuenta con ecosistemas de alto valor ecológico como el corredor de páramos más grande del mundo, humedales, bosques altoandinos y tropicales que funcionan como reservorios fundamentales de agua dulce.

En los últimos años, la región ha sufrido con particular intensidad los efectos de la crisis climática, enfrentando fenómenos como inundaciones, deslizamientos de tierra, sequías prolongadas y pérdida acelerada de biodiversidad. Estos eventos han ocasionado impactos multidimensionales que afectan tanto el ambiente como la vida cotidiana de las comunidades.

En términos sociales (uno de los efectos más graves ha sido el desplazamiento y la migración forzada de personas por causas climáticas). Entre 2020 y 2024, más de 50.000 personas en Cundinamarca, Boyacá y Santander se han visto obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia directa de inundaciones y deslizamientos. En el caso de Boyacá, la prolongada sequía ha forzado a cerca de 2.000 familias campesinas a migrar hacia zonas urbanas, debido a la pérdida de tierras aptas para el cultivo y al deterioro de sus medios de vida.

La crisis climática en los departamentos andinos de Cundinamarca, Boyacá y Santander está profundamente vinculada a un modelo económico extractivista que ha desprotegido ecosistemas estratégicos. Según el IDEAM (2024), estos territorios presentan alarmantes niveles de degradación del suelo: 48/ % en Cundinamarca, 65/ % en Boyacá y 42/ % en Santander. Ecosistemas clave como los páramos de Sumapaz, Pisba y Santurbán, humedales y bosques altoandinos, fundamentales para la regulación hídrica y la seguridad alimentaria, son especialmente vulnerables frente a actividades extractivas como la gran minería de carbón, oro y materiales de construcción.

Los impactos ambientales son severos: en Cundinamarca se ha perdido el 30/ % de la capacidad reguladora de agua desde 1990 y se ha fragmentado el 25/ % de los bosques altoandinos. En Boyacá, el 70/ % de los suelos agrícolas presentan acidificación, y la Laguna de Tota ha visto reducida en un 20/ % su capacidad de almacenamiento de agua. En Santander, el 35/ % de los ríos están contaminados con mercurio por minería aurífera, afectando directamente a cerca de 500.000 personas. Estos daños han convertido a la región en un epicentro de conflictos socioambientales.

Las comunidades campesinas son las más afectadas, enfrentando desplazamientos forzados por megaproyectos y presiones de grupos armados vinculados a minería ilegal. En Boyacá, el 60/ % de las protestas sociales exigen protección del agua, mientras que en Cundinamarca esta cifra alcanza el 40/ %. Esta situación se agrava por la debilidad institucional y la corrupción, como en el caso del Páramo de Santurbán, donde pese a su protección legal, el 30/ % del área sigue concesionada a la minería.

La agroindustria intensiva y el monocultivo también profundizan la crisis: en Cundinamarca, el cultivo de flores utiliza anualmente más de 12.000 toneladas de agroquímicos que contaminan el río Bogotá. En Boyacá, se aplican 18 toneladas por hectárea de urea en los cultivos de papa, mientras que Santander ha perdido el 50/ % de los suelos fértiles del Valle del Suárez por monocultivos. Ante este panorama, es urgente avanzar hacia políticas que prioricen la prohibición de actividades extractivas en páramos, la transición agroecológica y la participación comunitaria efectiva en la planificación territorial.

El aumento de las lluvias y las temperaturas ha generado un crecimiento del 25/ % en los casos de dengue en Cundinamarca y Santander, además de un incremento en las enfermedades respiratorias por la contaminación del aire, especialmente en Bogotá, donde en 2023 se reportaron afectaciones en la salud de al menos 1.5 millones de personas.

La producción agrícola de cultivos clave como papa, maíz y hortalizas se ha reducido en un 15 / % desde 2020, generando pérdidas superiores a los \$300.000 millones de pesos en 2022. En términos de infraestructura, el 20 / % de las vías secundarias en la región sufrió daños por deslizamientos e inundaciones sólo en 2021, con costos de reparación que superaron los \$200.000 millones. La generación de energía hidroeléctrica se redujo en un 10 / % en Santander debido a la disminución de caudales, mientras Bogotá enfrenta desde 2025 racionamientos de agua.

Desde 2020, la región ha perdido un 5 / % de su biodiversidad y el 20 / % de las especies endémicas en los páramos de Pisba (Boyacá) y Sumapaz (Cundinamarca) se encuentran en riesgo. En toda la región se registran procesos de degradación en más de 500.000 hectáreas. En 2022, la deforestación alcanzó las 5.000 hectáreas de bosque andino, impulsada por la expansión agrícola y los incendios forestales. Esto ha alterado el ciclo hídrico, reduciendo en un 15 / % su funcionamiento desde 2020 y generando desabastecimiento de agua para consumo humano, agricultura y generación energética en al menos 20 municipios y en Bogotá.

La crisis climática representa una amenaza multidimensional para Cundinamarca, Boyacá y Santander, con impactos significativos en la sociedad, la economía y el ambiente. Las cifras del IDEAM, el Ministerio de Ambiente y otras entidades evidencian la urgencia de adoptar políticas públicas eficaces y acciones inmediatas que permitan mitigar sus efectos y avanzar en procesos de adaptación territorial que protejan esta región estratégica de Colombia.

## Conclusiones

La región andina de Colombia y en particular los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander enfrenta una convergencia crítica de desigualdad social, deterioro ambiental y vulnerabilidad climática. Esta situación compromete seriamente el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de sus habitantes, en especial de las comunidades rurales.

## Referencias bibliográficas

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2024). Evaluación de impactos mineros en Cundinamarca. <https://www.car.gov.co>
- Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS). (2024). Calidad de suelos en Santander. <https://www.cas.gov.co>
- Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CorpoBoyacá). (2024). Reporte de calidad de suelos agrícolas en Boyacá. <https://www.corpoboyaca.gov.co>
- Defensoría del Pueblo. (2024). Conflictos socioambientales en la región andina. <https://www.defensoria.gov.co>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019–2024). Indicadores de pobreza multidimensional y estadísticas sociales de Colombia. <https://www.dane.gov.co>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2024). Informe anual de degradación de suelos y cambio climático. <https://www.ideam.gov.co>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2024). Movilizaciones sociales en Boyacá por conflictos ambientales. <https://www.indepaz.org.co>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024). Uso de insumos agrícolas en cultivos de Boyacá. <https://www.minagricultura.gov.co>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). Política Nacional de Cambio Climático y reportes de deforestación y biodiversidad. <https://www.minambiente.gov.co>

Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (2024). Datos sobre calidad del aire y recursos hídricos en Colombia. <https://www.siac.gov.co>

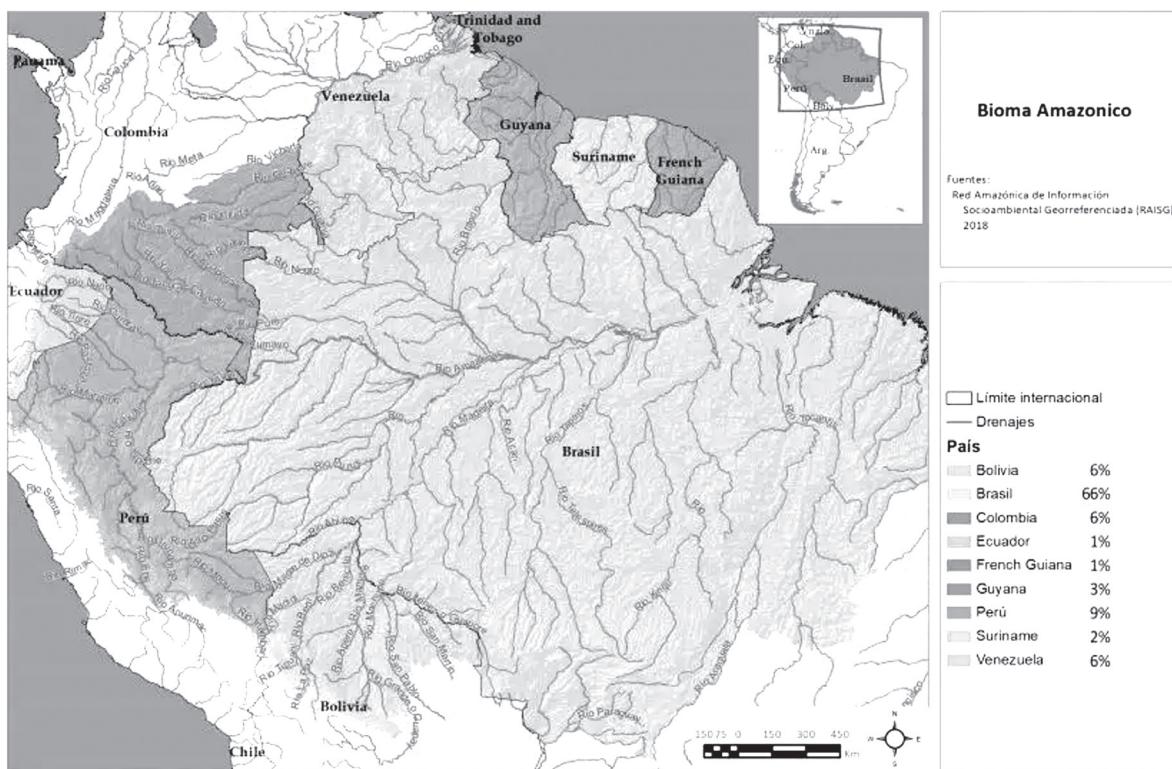
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2024). Impacto agroindustrial en la Sabana de Bogotá. <https://www.upra.gov.co>



# REGIÓN AMAZÓNICA: CONSERVAR DERECHOS PARA CONSERVAR LA AMAZONÍA

## 1. La Amazonía biogeográfica

**A** lo largo del tiempo, los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como otros grupos poblacionales, establecieron vínculos comunitarios y territoriales con la naturaleza Amazónica y desarrollaron conocimientos sobre las dinámicas específicas de los ecosistemas que hicieron sostenible la vida en ella. Pero el conjunto del bioma Amazónico (*ver tabla 1*), compuesto por la cordillera de los Andes, la llanura selvática y el océano Atlántico, ha sido intervenido por modelos de sociedad que fragmentan los nexos naturales de sobrevivencia y convivencia tejidos milenariamente por sus habitantes originarios<sup>158</sup>.



158 Otros pueblos con similares cosmovisiones, determinadas por una relación comunitaria con la naturaleza, llegaron a la Amazonía expulsados de sus territorios originales por la exclusión social y las guerras civiles: campesinos, negros, quilombolos, pescadores, ribereños y ciudadanos, asimilándose culturalmente a los nuevos entornos.

El sistema fluvial del Amazonas tiene más de mil ríos tributarios de importancia y con más de 25 ramales, que superan los mil kilómetros de longitud, tejen la mayor cuenca hidrográfica del mundo: 6,93 millones de km<sup>2</sup><sup>159</sup>. Esta trama de la vida selvática es la que acopia gran parte de los impactos producidos por las diferentes intervenciones económicas. Como lo describiera el poeta hace 100 años, la desenfrenada destrucción de esta región ha sido como una vorágine; bajo los lemas de progreso antes, o de desarrollo ahora, el mercantilismo ha usurpado estas “tierras de nadie”, en la lógica colonizadora y racista de desconocer las ancestrales culturas amazónicas.

En Colombia la extensión total de la Amazonía es de 50,35 millones de hectáreas, lo que corresponde al 44,6% del territorio continental del país y al 6.6% del área total de la Amazonía. La Amazonía colombiana se extiende totalmente por los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía y de forma parcial por Nariño, Cauca, Meta y Vichada<sup>160</sup>. De los 33 millones de habitantes de la Amazonía, 1.5 millones son indígenas pertenecientes a 401 pueblos, más 82 en aislamiento voluntario o no contactados. En la Amazonía colombiana existen 62 pueblos indígenas, más 2 no contactados, sumando en total 169.513 personas, de una población amazónica cercana al millón y medio de habitantes (DANE/2018), concentrada especialmente en la subregión andino-amazónica.

## 2. La crisis sistémica de la Amazonía

La Amazonía debemos comprenderla como un único ser vital; cualquier afectación a su integridad, independientemente de los límites político-administrativos, constituye una lesión al conjunto del bioma. Según el estudio desarrollado por la Alianza NorAmazónica (ANA) y RAISG, el 23% de la Amazonía (193 millones de hectáreas) presenta una pérdida total de bosques continuos, es decir, de conectividad ecológica; y 13% (108 millones de hectáreas) está en riesgo de perderla. Bajo esta situación, los ecosistemas amazónicos ven debilitada su capacidad para mantener la biodiversidad, regular los ciclos del agua y el oxígeno, y asegurar la estabilidad climática.

**Tabla 1: Distribución del Bioma Amazónico por País**

PAÍS	ÁREA DEL BIOMA AMAZÓNICO <sup>2</sup>	
	Km <sup>2</sup>	%
Bolivia	714.834	7.0
Brasil	5.238.589	64.4
Colombia	531.000	6.6
Ecuador	132.292	1.6
Guyana	211.157	2.1
Guayana Fr.	84.226	0.8
Perú	966.190	9.7
Surinam	146.523	1.9
Venezuela	470.219	5.9

**Nota:** Elaboración propia.

159 Gran Amazonía (Panamazonía): Amazonía biogeográfica + cuencas + regiones administrativas: 8.470.209 Km<sup>2</sup>. Bioma Amazónico: 7.040.000 Km<sup>2</sup>. Cuenca: 6.925.918 Km<sup>2</sup>. <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-bajo-presion-2020/> <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal11/Procesosambientales/Ecologia/02.pdf>

160 Ibidem.

Según el Panel Científico por la Amazonía<sup>161</sup> este bioma ha perdido 870.000 km<sup>2</sup> de bosques primarios; a ello hay que sumarle 1.036.080 km<sup>2</sup> de bosques degradados que tienen una mayor mortalidad de árboles, menores reservas de carbono, temperaturas más altas, menor humedad, mayor exposición al viento y exhiben cambios en la composición de la fauna y la flora. La deforestación y la degradación combinada de bosques alcanzan ya el 26% de los bosques amazónicos debido principalmente al avance del extractivismo minero-energético, la agricultura y la ganadería. La Amazonía está al borde de un punto de no retorno. Un pequeño cambio puede provocar un cambio abrupto del ecosistema por mecanismos de retroalimentación; estamos frente al peligro de un colapso sistémico en la Amazonía<sup>162</sup>. Urge una estrategia dirigida a proteger al menos el 80% de la Amazonía con metas al 2030<sup>163</sup>.

### **3. Los TI y las ANP**

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y el establecimiento de áreas naturales protegidas son cruciales para la conservación de la diversidad socioambiental. Los Territorios Indígenas (TI) comprenden 2.376.140 km<sup>2</sup>, equivalentes a 27,5% de la Amazonía, mientras que hay 2.123.007 km<sup>2</sup> en Áreas Naturales Protegidas (ANP), que representan 24,6% de la región. En conjunto, los TI y las ANP cubren 47,2% de la Amazonía, según la información disponible a diciembre de 2019<sup>164</sup>.

El 69% de la Amazonía colombiana se encuentra bajo las figuras de Áreas Naturales Protegidas (ANP), territorios indígenas (TI), traslapes entre estas dos categorías (TI/ANP) y áreas donde no hay ninguna figura de protección territorial. Los TI representan el 47% de la región amazónica, distribuidos en Resguardos, de los cuales existen 32 en el departamento de Putumayo y 8 de gran tamaño en el resto de la Amazonía. Otras territorialidades<sup>165</sup> presentes en la Amazonía colombiana son los Consejos Comunitarios CC de los pueblos negros, quienes cuentan con 6 de estas figuras distribuidas en varios departamentos de esta región<sup>166</sup>; y las Zonas de Reserva Campesina, 4 de ellas se encuentran también en esta cuenca.

Las mediciones sobre almacenamiento de carbono dan cuenta de la diferencia de los niveles de protección que los territorios étnicos y culturales ofrecen, frente a aquellos donde estos pueblos no hacen presencia. Para el 2003 se encontró que los TI y ANP en conjunto almacenaban cerca del 76% de todo el carbono contenido en la región amazónica colombiana, la mitad en territorios indígenas. Las áreas sin ninguna figura de protección tienen tan solo el 24%, cantidad que se concentra en el piedemonte amazónico en los departamentos de Caquetá, Meta y Putumayo (RAISG, 2020)<sup>167</sup>.

.....

161 [https://asambleamundialamazonia.org/2023/05/17/evitemos-el-punto-de-no-retorno-de-la-amazonia/#\\_ftn1](https://asambleamundialamazonia.org/2023/05/17/evitemos-el-punto-de-no-retorno-de-la-amazonia/#_ftn1)

162 [https://www.laamazoniaquequeremos.org/spa\\_publication/capitulos-en-resumen/](https://www.laamazoniaquequeremos.org/spa_publication/capitulos-en-resumen/)

163 [https://asambleamundialamazonia.org/2023/05/17/evitemos-el-punto-de-no-retorno-de-la-amazonia/#\\_ftn1](https://asambleamundialamazonia.org/2023/05/17/evitemos-el-punto-de-no-retorno-de-la-amazonia/#_ftn1)

164 <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-2021-areas-protegidas-y-territorios-indigenas/>

165 Los Consejos Comunitarios de pueblos negros y las Zonas de Reserva Campesina, son figuras territoriales reconocidas por el Estado colombiano y tienen la función de proteger los derechos de la propiedad colectiva, la identidad cultural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la región.

166 [https://mig.etnoterritorios.org/index.php/view/map?repository=otectf2023&project=Visor\\_TF](https://mig.etnoterritorios.org/index.php/view/map?repository=otectf2023&project=Visor_TF)

167 <https://www.raisg.org/es/publicacion/la-reduccion-de-las-emisiones-por-deforestacion-en-colombia-y-la-implementacion-de-redd-en-el-oriente-amazonico/>

## 4. Presiones sobre la Amazonía

El siguiente cuadro identifica las presiones sobre las áreas protegidas y territorios indígenas, donde se señalan las intervenciones que la Amazonía ha venido soportando entre el 2000 y 2017.

**Tabla 1:** Superposición de explotaciones económicas con áreas protegidas y territorios indígenas<sup>168</sup>.

	MINERÍA	PETRÓLEO	HIDROELÉCTRICAS	VÍAS	DEFORESTACIÓN
Áreas Naturales Protegidas - ANP	36 millones de hectáreas	6 millones de hectáreas	159 Hidroeléctricas (84 UHE y 75 PCH)	9.100 kilómetros	5.5 millones de hectáreas
Territorios Indígenas - TI	22 millones de hectáreas	21 millones de hectáreas	182 Hidroeléctricas (78 UHE y 104 PCH)	16.900 kilómetros	4.8 millones de hectáreas

**Fuente:** Elaboración propia con datos de RAISG (2023)

- a. Hidroeléctricas: En el 2020 existían o se habían planificado 833 hidroeléctricas clasificadas en 588 pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH, menor a 30 MW) y 245 usinas hidroeléctricas (UHE, mayor a 30 MW). La mayoría de los proyectos hidroeléctricos activos de la región están en Brasil (52%); sin embargo, la selva ecuatoriana, que constituye el 1,5% de la Amazonía, concentra el 18% de las hidroeléctricas activas. Colombia: 1 PCH (2020).
- b. Petróleo: Los lotes petroleros (369, 2020) ocupan el 9,4% de la superficie amazónica, la mayor parte de ellos están localizados en la Amazonía andina (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador). En Colombia la industria petrolera constituye la principal presión extractivista sobre la Amazonía, donde existen 111 bloques petroleros (2020) que ocupan el 27.3% de la región, ubicados especialmente en el piedemonte amazónico.
- c. Minería: La minería afecta al 17% de la región, siendo Brasil el país que concentra más áreas en esta actividad extractiva. Colombia tiene en fase exploratoria el primer proyecto minero de gran escala que amenaza la Amazonía, sobre las cuencas altas de los ríos Caquetá y Putumayo, importantes afluentes del río Amazonas; pero hoy la principal presión se da por cuenta de la minería ilegal y el uso intensivo del mercurio.
- d. Actividad agropecuaria: El total del área agropecuaria en la Amazonía era de un millón y medio de km<sup>2</sup> en el 2021. En Colombia los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare aumentaron en más de 1 millón las cabezas de bovinos entre el 2016 y el 2022<sup>169</sup>. Por la baja fertilidad de la Amazonía, se necesitan grandes extensiones de hectáreas con pastos para mantener pocas reses. Una errada implementación del Acuerdo Final de Paz en los puntos de desarrollo agrario y sustitución de cultivos de coca, facilitaron esta expansión.

168 <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-bajo-fuego/>

169 <https://cambiocolombia.com/articulo/planeta/las-vacas-se-comen-la-amazonia>

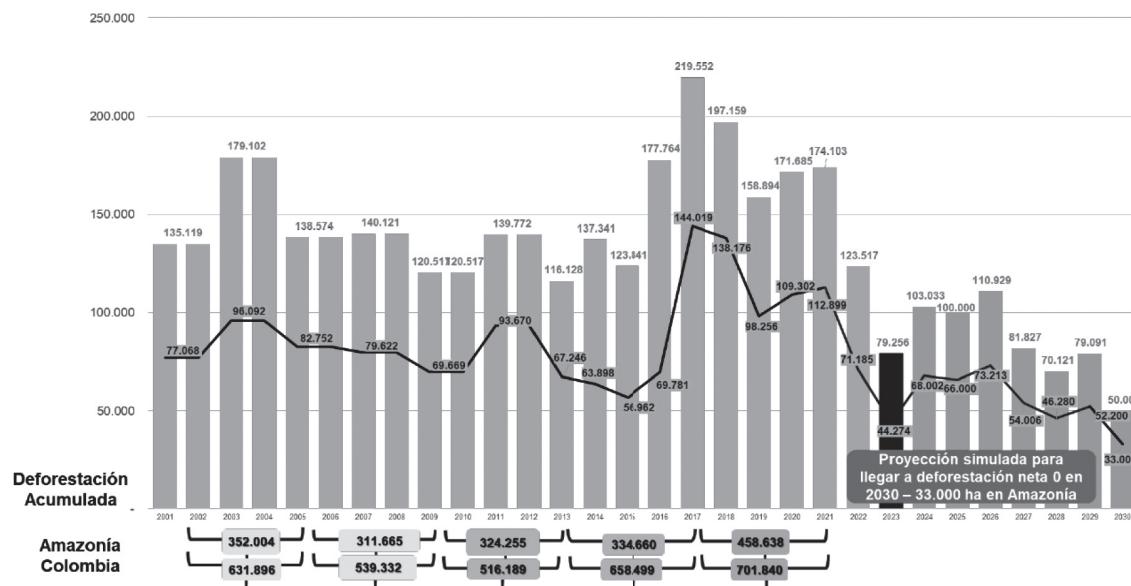
e. Agricultura: El sector que se relaciona más directamente con los incendios de la Amazonía es el de la agroindustria y la ganadería; neoextractivismo, lo denominan. Los monocultivos de soja, palma, maíz, eucalipto y otros maderables, son los factores de mayor presión sobre la selva con el uso intensivo de agrotóxicos<sup>170</sup>. El principal monocultivo en la Colombia amazónica es el de la coca ligada al narcotráfico.

## 5. Deforestación y degradación

Los impactos de las presiones señaladas anteriormente sobre la Amazonía se observan en los niveles de deforestación y degradación que ésta soporta. La Amazonia concentró el 64,8% de la deforestación del país, pasando de 109.302 hectáreas en el año 2020 a 112.899 hectáreas en el año 2021<sup>171</sup>. El 67,8% de las emisiones proviene de la degradación forestal y el 32,2% proviene de la deforestación<sup>172</sup>.

En 2024, Colombia mantuvo una tendencia a la baja en deforestación, consolidando una reducción acumulada del 40% durante el periodo 2022-2024. A pesar de los desafíos actuales, el Gobierno del Cambio ha superado la meta del Plan Nacional de Desarrollo, logrando reducciones del 29% en 2022, 54% en 2023 y 38,5% en 2024. El Plan de Contención de la Deforestación, basado en el trabajo con comunidades y el fortalecimiento institucional, demuestra ser un modelo efectivo para la protección de los bosques<sup>173</sup>.

**Gráfica 2: Deforestación anual y acumulada en Colombia (2012–2023)**



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), 2023

170 En 2011 la agroindustria ocupaba 9,5 millones de hectáreas. el 68% de ella por soja, especialmente en Brasil y Bolivia.

171 Del 2014 al 018,2 se identificó que solo en seis municipios se concentró el 56% de la deforestación del bioma amazónico: San Vicente del Caguán (Caquetá), Cartagena del Chairá (Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), Calamar (Guaviare), La Macarena (Meta), Puerto Guzmán (Putumayo). También son primeros a nivel nacional. <https://observatorioamazonia.fcds.org.co/fichas/deforestacion/deforestacion-en-el-bioma-amazonico-colombiano>

172 <https://gaiaamazonas.org/wp-content/uploads/2024/04/Policy-Brief-COLOMBIA-2024.pdf>

173 <https://www.minambiente.gov.co/colombia-avanza-en-la-lucha-contra-la-deforestacion-con-una-reduccion-acumulada-del-40/>

## **6. Calidad de vida**

En el 2024, el 11,5% de la población a nivel nacional se encontraba en situación de pobreza multidimensional, lo que refleja una disminución de 0,6 puntos porcentuales con respecto al 2023 (12,1%). Las regiones Amazonía–Orinoquía (con una disminución de 3,8 puntos porcentuales), Oriental (2,3 p.p.) y Caribe (1,6 p.p.) registraron disminuciones estadísticamente significativas. A excepción del departamento del Vichada, los demás departamentos amazónicos obtuvieron una reducción significativa de la PMD.

Producto de los diferentes conflictos socioambientales que la Amazonía ha soportado en los últimos años, se han definido una serie de resoluciones en varios espacios nacionales e internacionales que comprometen al Estado colombiano en acciones dirigidas a controlar las presiones sobre la Amazonía, en el propósito de recuperar su revitalización como meta mediano plazo. A continuación, presentamos los hechos más relevantes en este sentido.

## **7. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica**

Siendo la Amazonía un sistema interdependiente, urgen medidas articuladas entre los distintos países amazónicos para detener su deforestación y degradación. El principal sentido de la pasada Cumbre Presidencial Amazónica, espacio principal de la OTCA, realizada en julio del 2024 en Belem do Pará, Brasil, fue el de generar mayores niveles de articulación en torno a un plan estratégico que se proponga de manera urgente detener los factores que están conduciendo a la Amazonía a un punto de no retorno.

La articulación institucional y social debe ir de la mano de la necesaria recuperación de la conectividad ecológica y cultural del gran bioma amazónico. La participación de las organizaciones comunitarias de la Amazonía, liderada por el Foro Social Panamazónico FOSPA, presentó la propuesta de replantear la estructura de la organización del Tratado en el sentido de configurar un OTCA social. Objetivo logrado en la COP 16 que define la vinculación de las comunidades locales al 3er órgano subsidiario de esta cumbre de la biodiversidad, expresado en el Artículo 8j del Convenio.

## **8. La Amazonía como sujeto de derechos**

Objetivo fundamental de la Sentencia STC-4360/2018 de la Corte Suprema de Justicia es reducir la deforestación amazónica y, con ella, mitigar los efectos del cambio climático, adaptar los territorios para prevenir consecuencias graves por la variabilidad del clima y proteger los derechos de las generaciones futuras. Colombia es el único país que reconoce a su región amazónica como un sujeto de derechos, sin embargo, casi siete años después, su cumplimiento es muy exiguo. Aquí las principales observaciones:

- Ninguna de las normas ha surtido proceso participativo.
- Debe reconocerse a todos los pueblos y comunidades de la Amazonía
- Desarticulación institucional en tanto no se ha consolidado una mirada de Estado
- Persiste la desigualdad en la tenencia de la tierra, un elemento que concurre como un importante factor de presión al bioma amazónico.
- Mayor vigilancia, control y seguimiento al acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva la praderización y los monocultivos.

- Aumentar y mejorar el acceso a la información ambiental sobre los territorios amazónicos.
- Garantizar la seguridad de personas y organizaciones locales amenazadas.

## **9. Regulación de los mercados de carbono.**

La Sentencia de la Corte Constitucional T-248 frente a la regulación de los mercados de carbono gestionados a través de los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), señalados como falsas soluciones a la crisis climática, establece 10 parámetros que deben considerarse en su implementación:

Reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas a través de sus órganos de gobierno propio.

- Prevalencia al estándar de consentimiento libre, previo e informado.
- Hay que reconocer que los pueblos indígenas son autoridades ambientales en sus territorios.
- Integrar los estándares internacionales de cambio climático en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.
- Los principios de debida diligencia empresarial deben aplicarse a los proyectos REDD+.
- Las empresas deberán reparar a las comunidades afectadas con los proyectos REDD+.
- Hay que reconocer que los conflictos interétnicos son responsabilidad de las empresas implementadoras de los proyectos REDD+.
- Los contratos de los proyectos REDD+ en territorios indígenas deben ser considerados en el marco del derecho internacional público (no privado) y de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Las afectaciones de los proyectos REDD+ tienen un impacto biocultural; esto es, que existen unos vínculos entre el ambiente y las culturas de los pueblos indígenas.
- Adoptar un enfoque de género en este tipo de proyectos, reconociendo el rol preponderante de las mujeres, especialmente en el manejo de los sistemas tradicionales de producción de alimentos.

En cualquier caso, la regulación de los proyectos REDD+ deberá extenderse a la protección de los derechos fundamentales de los pueblos afrodescendientes y las comunidades campesinas.

## **10. El mercurio en la explotación minera**

Uno de los efectos más lesivos de las actividades mineras, legales e ilegales, para la red hídrica y toda la biodiversidad natural y cultural de la Amazonía lo constituye el uso del mercurio. De hecho, cinco autoridades indígenas organizadas como Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI) presentaron una acción de tutela para proteger sus identidades y sus territorios, que constituyó la base de la Sentencia T-106/2025 de la Corte Constitucional. Se trata de una de las disposiciones constitucionales más recientes que ofrece además una respuesta integral al problema de la contaminación por mercurio. En consecuencia, considera la afectación de los derechos en las dimensiones de lo cultural, la territorialidad, la autonomía, la salud, lo alimentario y el agua, como también la protección del bioma amazónico.

Algunas de sus órdenes más relevantes:

- Garantizar la conformación de las ETI, reconocer la competencia de sus autoridades y ordenar su protección inmediata e integral.
- Suspender trámites de licenciamiento ambiental para minería de oro en el macro territorio.
- Evaluar impactos ambientales de concesiones mineras y ajustarlas, suspenderlas o revocarlas de ser necesario.
- Implementar normas del Decreto 632 de 2018 en el macro territorio para proteger la autonomía indígena.
- Crear estrategias para respetar y articular planes de vida indígenas con planes de desarrollo nacionales.
- Diseñar e implementar programa especial de protección de peces, chagras y preservación de semillas nativas, enfocado en mujeres cultivadoras.
- Investigar mejores prácticas internacionales para el tratamiento de intoxicación por mercurio y establecer protocolos de atención intercultural.
- Fortalecer centros de salud y prácticas de medicina tradicional
- Exhortar al Congreso de la República a que expida la ley orgánica de ordenamiento territorial para la creación de ETI de conformidad con el ART. 329 (CP, 1991).
- Exhortar al Congreso de la República para que evalúe la expedición de normas que promuevan la conservación ambiental de la Amazonía y la remediación de los impactos de la contaminación en las fuentes de agua.

## 11. Las autoridades indígenas como autoridades ambientales

El Decreto 1275 de 2024 por el cual se formaliza las competencias ambientales de las autoridades indígenas en sus territorios, responde a una deuda histórica con los pueblos indígenas respecto a la omisión legislativa en la creación de entidades territoriales indígenas. No se trata de una concesión, sino del reconocimiento de su autonomía y conocimiento ancestral en la gestión y el cuidado de sus territorios. Colombia avanza así en una gobernanza ambiental intercultural. Representa un avance en la legislación ambiental, integrando a las autoridades indígenas de manera efectiva dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Este decreto es fruto de un proceso de diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas, reafirmando el principio de diversidad étnica y cultural consagrado en la Constitución. Claridad sobre su alcance: El decreto no modifica la competencia del Ministerio de Ambiente sobre la sustitución de reservas forestales.

## Conclusiones

La situación de la Amazonía colombiana revela que la conservación del bioma no puede desligarse de la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de quienes lo habitan. La persistencia de prácticas extractivas, la expansión de la frontera agropecuaria y la contaminación por mercurio muestran que los compromisos internacionales y las decisiones judiciales aún care-

cen de materialización efectiva en los territorios. Solo el reconocimiento pleno de las autoridades indígenas como guardianas ambientales, junto con políticas públicas coherentes y sostenibles, permitirá frenar el deterioro y asegurar que la Amazonía continúe siendo fuente de vida, diversidad y futuro para Colombia y el planeta.

## Referencias bibliográficas

- Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia T-248: Protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Pobreza multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2025). Impactos del sector extractivo y transición energética en el departamento del Putumayo (Resumen). <https://www.fcds.org.co>
- GAIA Amazonas. (2024). La reducción de las emisiones por deforestación en Colombia y la implementación de REDD+ en el oriente amazónico. <https://gaiaamazonas.org/wp-content/uploads/2024/04/Policy-Brief-COLOMBIA-2024.pdf>
- Geoactivismo. (2024, 27 de septiembre). Territorios colectivos de comunidades negras Ley 70. <https://www.geoactivismo.org>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024, 15 de octubre). Decreto 1275 “Por el cual se establecen normas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental”. <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/decreto-1275-de-2024/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). Colombia avanza en la lucha contra la deforestación con una reducción acumulada del 40%. <https://www.minambiente.gov.co/colombia-avanza-en-la-lucha-contra-la-deforestacion-con-una-reduccion-acumuladadel-40/>
- Panel Científico por la Amazonía. (2021). La Amazonía que queremos. [https://www.laamazoniaquequeremos.org/spa\\_publication/capitulos-en-resumen/](https://www.laamazoniaquequeremos.org/spa_publication/capitulos-en-resumen/)
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). (2021). Áreas protegidas y territorios indígenas. <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-2021-areas-protegidas-y-territorios-indigenas/>
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). (2023). Amazonía bajo fuego. <https://www.raisg.org/es>
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). (2024, octubre). Proteger la conectividad de la Amazonía para asegurar el futuro del planeta: La pieza perdida de la conversación climática. <https://www.raisg.org/es>
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2024, 30 de octubre). Programa de trabajo hasta 2030 sobre el artículo 8(j) y otras disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica relacionadas con los pueblos indígenas y las comunidades locales. <https://www.cbd.int/>



# LAS CIUDADES TAMBIÉN CUENTAN

## 1. La Ciudad

La ciudad es un escenario complejo en el que confluyen dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales diversas. Como espacio vital, refleja tensiones y contradicciones propias de las sociedades contemporáneas: en su interior coexisten zonas de alta vulnerabilidad social junto a sectores de gran opulencia, barrios populares que reciben flujos migratorios internacionales, y antiguos centros urbanos que experimentan procesos de gentrificación y transformación acelerada (Colom González, 2016). Esta heterogeneidad no es neutra; responde a relaciones de poder históricas que se manifiestan y reproducen en la organización espacial de las ciudades. Así, las injusticias sociales no solo se viven en términos económicos o políticos, sino que también se estructuran, consolidan y perpetúan espacialmente. La interacción entre el espacio urbano y las decisiones políticas sobre la creación, uso y distribución de los bienes urbanos constituye una dimensión fundamental de la justicia social en contextos urbanos. Entender la ciudad implica entonces reconocerla como un territorio donde las inequidades se materializan, pero también como un espacio potencial para la construcción de derechos y transformaciones inclusivas. (Colom González, 2016)

## 2. Contexto cuantitativo y cualitativo

### 2.1. Breve introducción al crecimiento urbano en Colombia.

En los últimos 30 años, el crecimiento urbano en Colombia ha estado marcado por una expansión territorial desproporcionada respecto al aumento de la población. Mientras la población en las ciudades creció 1,8 veces, la huella urbana se expandió 2,1 veces, reflejando un consumo de suelo significativamente mayor per cápita. Este fenómeno se ha intensificado en la última década, con un consumo de suelo a ritmos aún más acelerados (Saavedra, y otros, 2022). Paralelamente, la variación en la distribución de la población evidencia un proceso sostenido de urbanización: en 2005, el 76 % de los 41.468.384 colombianos residía en cabeceras municipales (31.515.972 personas) y el 24 % (9.952.412 personas) en zonas rurales y centros poblados; para 2018, el porcentaje urbano había aumentado al 77,1 % de una población total de 48.258.494 (37.207.303 personas en cabeceras), mientras que la población rural representaba solo el 22,9 % (11.051.191 personas) (DANE, 2018). Al mismo tiempo, la densidad de las áreas construidas disminuyó, mientras que la saturación de la huella urbana creció sostenidamente a un ritmo del 0,30 % anual, pasando de 0,66 a 0,70, haciendo que las ciudades colombianas sean hoy más saturadas que el promedio global. Este modelo de crecimiento, basado en expansión horizontal y poca densificación, ha generado que, de las 132.000 hectáreas agregadas al paisaje urbano en ciudades de más de 100.000 habitantes, aproximadamente 35.000 se hayan urbanizado sobre suelos rurales no previstos para tal fin, planteando serios desafíos para la sostenibilidad y la equidad urbana en el país (Saavedra, y otros, 2022).

En este contexto, la satisfacción con las condiciones ambientales urbanas muestra niveles preocupantes de insatisfacción. El 55% de la población expresó insatisfacción con el manejo de basuras, el 54% con la contaminación visual y el ruido, y el 39% con la calidad del aire. La movilidad, por su parte, continúa siendo una de las dimensiones con mayor insatisfacción, lo que afecta directamente la percepción general de la calidad de vida urbana. (RCCV, 2021)

## **2.2. Datos de pobreza, seguridad, acceso a servicios básicos y precios de la vivienda.**

A nivel nacional, el 33,0% de la población vivía en pobreza monetaria, mientras que en las cabeceras municipales (ciudades intermedias y principales) la incidencia fue del 30,6%. En las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas, la pobreza alcanzó un 26,4%. La brecha de pobreza monetaria en las cabeceras fue de 11,4%, lo que refleja que, a pesar de la reducción en el porcentaje de personas pobres, persisten niveles considerables de precariedad económica. (DANE, 2024) El perfil de la pobreza urbana en Colombia muestra que los hogares más afectados son aquellos con jefatura femenina (37,7% de pobreza), jefes de hogar jóvenes (hasta 35 años) y sin educación superior (43,0% de pobreza si solo tienen primaria), así como hogares grandes, especialmente aquellos con 3 o más niños menores de 12 años (77,6% en cabeceras).

Por otra parte, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide privaciones en educación, salud, trabajo, condiciones de niñez y juventud, y condiciones de vivienda, mostró que en 2024 la pobreza multidimensional fue de 11,5% a nivel nacional, bajando a 7,8% en zonas urbanas. Bogotá reportó un 5,4% de pobreza multidimensional, aunque este dato muestra un incremento frente al 2023. En zonas urbanas, las principales fuentes de privación fueron educación (34,7% de la incidencia ajustada en cabeceras) y trabajo (31,6% en cabeceras), con menor incidencia relativa de privaciones en salud y vivienda, aunque en Bogotá, el trabajo (32,4%) superó a la educación (26,3%) como dimensión crítica. (DANE, 2025)

El acceso a agua potable en Colombia revela marcadas desigualdades territoriales, con el 59,5% de los prestadores urbanos ofreciendo únicamente servicio de acueducto. Mientras la cobertura urbana supera el 90% en 668 municipios, persisten exclusiones significativas en ciudades como Cartagena, Quibdó y San Andrés, donde menos del 50% de la población tiene acceso al servicio (SuperServicios, 2024). Respecto a la calidad del agua, 647 municipios urbanos cuentan con agua apta (IRCA “Sin riesgo”), pero 64 presentan riesgo alto o inviable sanitario. Aunque el Índice de Continuidad promedio nacional es de 22.84 horas diarias, el 7,8% de las áreas reciben menos de 10 horas diarias de servicio, afectando principalmente a poblaciones vulnerables. (SuperServicios, 2024)

En cuanto al acceso a alcantarillado, 514 municipios urbanos gozan de coberturas entre 90-100%, pero 9 municipios, incluyendo importantes centros poblados como Tumaco y San Andrés, permanecen por debajo del 15%. El tratamiento de aguas residuales apenas alcanza el 42,7% en zonas urbanas, y de los 729 sistemas de tratamiento existentes, el 60% incumple las normativas de vertimiento (SuperServicios, 2024). Las brechas entre barrios formales e informales son pronunciadas: mientras los estratos altos disfrutan de servicios continuos y agua potable, los barrios informales carecen de redes formales, recurriendo a soluciones precarias como tanques sépticos o conexiones ilegales, y los estratos 1 y 2 sufren interrupciones frecuentes y riesgos sanitarios significativos. Los desafíos en derechos humanos incluyen una evidente discriminación territorial, con las regiones Caribe y Orinoquía presentando mayores pérdidas de agua y menor inversión en plantas de tratamiento (SuperServicios, 2024).

Por su parte, la percepción de seguridad presenta un panorama preocupante. En 2023, más del 65% de la población consideró que su ciudad iba por “mal camino” en términos de seguridad. Ci-

dades como Valledupar, Cartagena y Bogotá registraron las mayores percepciones de inseguridad, mientras que Manizales fue percibida como la más segura, con un 74% de sus habitantes sintiéndose seguros. (RCCV, 2024)

Por otro lado, entre 2020 y 2024, el Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) en Colombia evidenció una tendencia general de crecimiento. Este comportamiento general se refleja en la evolución del índice acumulado: tomando como base el cuarto trimestre de 2020 (valor 100), el IPVN alcanzó 142,37 al finalizar 2024, lo que representa un crecimiento acumulado del 42,4%. (DANE, 2025). Ciudades como Cúcuta Área Metropolitana (AM) y Pasto Área Urbana (AU) lideraron los incrementos anuales con variaciones del 24,63% y 18,34%, respectivamente. También se destacaron Barranquilla AU (14,77%) y Popayán AU (15,59%). En el otro extremo, Neiva AU presentó la única variación negativa del país (-3,37%), mientras Bogotá junto a Soacha mostraron un crecimiento moderado del 5,93%, reflejando el contraste entre las ciudades intermedias y las grandes capitales. (DANE, 2025)

El análisis por estratos socioeconómicos también revela patrones diferenciados. En Bogotá, por ejemplo, los estratos bajos registraron una variación negativa (-0,73%), mientras los estratos medio y alto crecieron 11,93% y 6,50%, respectivamente. Este comportamiento fue distinto en ciudades como Pereira, donde se observó un crecimiento excepcional del 47,45% en los estratos medios, y un dinamismo importante en los estratos bajos (+18,81%), al igual que en Barranquilla (+17,87%) (DANE, 2025). Esta tendencia sugiere una concentración de la demanda en segmentos medios y bajos de ciudades intermedias, posiblemente motivada por oferta limitada, dinámicas migratorias o inversión local.

### **3. Marco legal y de políticas públicas**

La normativa colombiana sobre ordenamiento territorial, estructurada principalmente en la Ley 388 de 1997, refleja una apuesta ambiciosa por organizar el uso del suelo, armonizar la función pública y privada de la propiedad, y promover un desarrollo urbano equilibrado. Sin embargo, a pesar de avances normativos como la creación de instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano (plusvalías, cargas y beneficios, etc.), la implementación ha mostrado profundas limitaciones. Persisten enormes brechas entre las disposiciones legales y las capacidades de los municipios para aplicarlas de manera efectiva, particularmente en ciudades intermedias y pequeñas, donde los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) no se articulan con dinámicas reales de expansión urbana, informalidad y necesidades de adaptación frente al cambio climático (Saavedra, y otros, 2022). Además, el enfoque sigue siendo fuertemente normativo y poco estratégico, limitando la posibilidad de responder a las transformaciones contemporáneas de las ciudades.

Por otro lado, en Colombia, la política de vivienda ha experimentado una evolución parcial, transitando de un enfoque centrado en producción de vivienda nueva de interés social (VIS y VIP) hacia la inclusión de programas de mejoramiento integral de barrios, como "Casa Digna, Vida Digna". Sin embargo, los datos muestran que el modelo de subsidios a la demanda sigue predominando: entre 2018 y 2022, el programa "Mi Casa Ya" entregó cerca de 368.108 subsidios, mientras que el mejoramiento de viviendas apenas alcanzó 34.324 intervenciones en 2022 (Departamento Nacional de Planeación, 2025). Además, alrededor del 80% del presupuesto del sector vivienda durante 2018-2022 se destinó a la financiación de vivienda nueva. Esta priorización ha favorecido procesos de expansión urbana dispersa, donde las nuevas soluciones habitacionales se ubican mayoritariamente en periferias, contribuyendo a la segregación socioespacial: pues las VIS y VIP en Colombia están localizadas lejos de los centros de empleo y servicios.

Los efectos de este patrón de crecimiento son visibles. Entre 2005 y 2018, las áreas urbanizadas crecieron en el país más del doble que la población urbana: el suelo urbano aumentó un 104% frente a un crecimiento poblacional del 40% (Saavedra, y otros, 2022). Esta expansión desordenada ha llevado a que más del 40% de los asentamientos populares estén hoy en zonas de amenaza alta por deslizamientos o inundaciones, aumentando su vulnerabilidad.

Aunque instrumentos como la Política de Ciudades Sostenibles y Competitivas plantea un modelo de ciudad compacta e inclusiva, su implementación ha sido limitada: apenas 18 ciudades del país han avanzado en su implementación de alguna manera (Findeter, 2025) y, solo 8 de los 32 departamentos tienen estrategias vigentes y el promedio nacional de espacio público disponible apenas alcanza 4,2 m<sup>2</sup> por habitante, muy lejos del estándar de la ONU-Hábitat (15 m<sup>2</sup>/hab).

La falta de transformaciones también se explica por debilidades estructurales en la planeación y gestión territorial: a 2022, el 65% de los municipios colombianos operaban con POT desactualizados, lo que refleja incapacidad institucional para controlar dinámicas de expansión y orientar procesos de renovación urbana. Aunque el actual gobierno (2022-2026) ha planteado, en su Plan Nacional de Desarrollo, una transición hacia una política de hábitat más integral —que privilegie la densificación urbana, la regeneración y la equidad socioespacial—, en la práctica enfrenta retos para su materialización, dados los intereses inmobiliarios, la fragmentación sectorial y las restricciones presupuestales locales.

### **3.1. Avances y retrocesos en políticas urbanas e instrumentos de planeación y regulación urbana.**

Colombia ha experimentado avances significativos, pero también enfrenta importantes retrocesos en sus políticas urbanas y de ciudad. Entre los avances más destacables se encuentra la actualización de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en algunos municipios, pues han comenzado a incorporar enfoques de sostenibilidad ambiental y consideraciones sobre la diversidad étnica y cultural de los territorios. No obstante, estos POT aún presentan limitaciones significativas, pues continúan priorizando el control del gasto y la captura de rentas sobre una planificación orientada a la transformación efectiva del territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

En cuanto a la implementación de instrumentos de planeación y regulación urbana o regional, aunque se reconoce la existencia de herramientas como los POT, POMCA y Planes de Desarrollo, estos todavía presentan limitaciones en cuanto a su efectividad (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Se evidencia una necesidad urgente de la diferenciación de esquemas administrativos y de gestión que respondan adecuadamente a las diversas vocaciones y capacidades territoriales en función de cerrar brechas en desarrollo económico y bienestar social, y promover una mayor equidad, inclusión y garantía de derechos en las ciudades colombianas. (Departamento Nacional de Planeación, 2024)

Por último, a pesar de la creciente urbanización del país y la centralidad de las ciudades en la configuración de las desigualdades sociales, Colombia carece de un sistema unificado de información estadística urbana. El DANE no dispone actualmente de una plataforma consolidada de indicadores urbanos que permita caracterizar de manera integrada las condiciones socioespaciales, económicas, ambientales y habitacionales de las ciudades del país. Esta ausencia limita la posibilidad de realizar diagnósticos comparativos entre ciudades, monitorear avances en la garantía de derechos desde una perspectiva territorial y diseñar políticas con enfoque diferencial y multiescalar. La fragmentación de las fuentes disponibles y la falta de continuidad en las series

estadísticas urbanas obstaculizan el seguimiento riguroso de fenómenos clave como la desigualdad espacial, el acceso efectivo a servicios o la calidad del hábitat urbano, lo que constituye una restricción estructural para el análisis y la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en contextos urbanos.

## Conclusión

La satisfacción de los colombianos con sus ciudades como lugar para vivir ha experimentado cambios notables. Según la Encuesta de Percepción Ciudadana Comparada de 2023, la satisfacción general aumentó del 56.1% en 2022 al 63.4% en 2023. Ciudades como Manizales y Pereira se destacan particularmente, con más del 90% de sus habitantes expresando satisfacción con su lugar de residencia. Sin embargo, esta recuperación ha sido paulatina y no ha alcanzado los niveles previos a la pandemia. En 2020, la percepción positiva disminuyó notablemente, con menos del 50% de los encuestados considerando que las cosas iban por buen camino en sus ciudades. Para 2023, este porcentaje aumentó al 52%, aunque con marcadas diferencias regionales. (RCCV, 2024)

Existen marcadas diferencias regionales en la calidad de vida percibida. Ciudades como Manizales, Medellín y Barranquilla tienden a mostrar mejores niveles de satisfacción general, mientras que otras como Quibdó, Riohacha y Cartagena evidencian rezagos significativos tanto en condiciones objetivas como en percepción ciudadana (RCCV, 2024).

El análisis de la realidad urbana colombiana revela cómo la ciudad se ha convertido en una poderosa expresión de las desigualdades estructurales que caracterizan nuestro ordenamiento social. El espacio urbano no se limita a reflejar pasivamente estas disparidades, sino que, activamente las reproduce y consolida a través de dinámicas territoriales que cristalizan la injusticia social en formas espaciales concretas. La segregación territorial que observamos no es un accidente, sino la manifestación geográfica de profundas asimetrías de poder y recursos. Por tanto, revertir estos patrones exige trascender las políticas sectoriales aisladas para avanzar hacia transformaciones sistémicas en la concepción y gestión del desarrollo urbano, reconociendo la dimensión política inherente al ordenamiento territorial.

En este contexto, resulta imperativo impulsar un modelo de planificación estratégica que combine flexibilidad con sentido territorial. El desafío no radica en crear nuevas leyes, pues el marco normativo colombiano es relativamente robusto, sino en lograr una actualización práctica de los instrumentos existentes. Esto implica traducir los mecanismos normativos en políticas públicas que respondan efectivamente a las realidades locales, adoptando un enfoque situado que reconozca las particularidades de cada territorio, una visión multiescalar que articule distintos niveles de intervención y una sensibilidad especial hacia los desafíos que impone el cambio climático en nuestras ciudades y regiones. La construcción de ciudades más justas, sostenibles e incluyentes depende, en última instancia, de nuestra capacidad para reimaginar la relación entre Estado, comunidades y territorios desde una óptica de justicia espacial.

## Referencias bibliográficas

- Colom González, F. (2016). Forma y política de lo urbano. Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Censo nacional de población y vivienda. Gobierno de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Pobreza monetaria en Colombia. Año 2023. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Índice de precios de la vivienda nueva. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2024. DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). Informe final - Misión de descentralización. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). Sinergiapp. <https://sinergia.dnp.gov.co/>
- Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). (2025). Ciudades sostenibles y competitivas. <https://bibliotecadigital.findeter.metabiblioteca.com/handle/001/8964>
- Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCV). (2021). Informe de calidad de vida 2018-2020. RCCV.
- Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCV). (2024). Encuesta de percepción ciudadana comparada 2023. RCCV.
- Saavedra, V., Carriazo, F., Junca, F., Puyana, R., Reyes, F., & Salazar, M. (2022). Diagnóstico y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. Fedesarrollo.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2024). Informe sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Vigencia 2023.

# RURALIDAD, TIERRA Y SALUD: DETERMINANTES SOCIALES Y LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

**I**a ruralidad en Colombia sigue estando profundamente signada por la desigualdad y el abandono estructural estatal. Entre 2018 y 2024 distintos diagnósticos han evidenciado las enormes brechas que separan los territorios rurales de los urbanos, afectando gravemente el ejercicio de derechos fundamentales como el acceso a la tierra, la salud, la educación y el trabajo digno. La posesión de la tierra muestra un panorama alarmante: en el campo solo el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a tierra, y de ellos, apenas el 41% cuenta con títulos formales. La concentración extrema de la propiedad agraria es uno de los más altos del mundo: el 1% de las fincas concentra el 81% de la tierra, según OXFAM (2018), y el índice de Gini de propiedad rural se ubica en un desolador 89,9% (IGAC, 2016). Esta situación perpetúa la pobreza y la exclusión, negando a las familias campesinas su derecho a una vida digna y autónoma.

En materia de salud, la brecha es igualmente crítica. Mientras en zonas urbanas el acceso a agua potable supera el 85%, en los municipios rurales apenas el 39% tiene acceso adecuado. Además, la cobertura de alcantarillado rural apenas alcanza al 41,1% de los municipios, dificultando la prevención de enfermedades y la promoción de bienestar físico y mental. La crisis hospitalaria también es un rasgo estructural: el 37,3% de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E) rurales están en riesgo financiero, y en muchos municipios rurales existe menos de un médico por cada 10.000 habitantes, muy lejos de los estándares mínimos que garanticen la atención temprana y adecuada.

La educación rural evidencia rezagos profundos. En los contextos rurales el índice de acceso a educación primaria y media apenas alcanza el 47% y el 46%, respectivamente. Menos de la mitad de los estudiantes rurales que ingresan a primaria logran terminar el bachillerato, y los resultados en las pruebas Saber 11 reflejan una brecha de 26 puntos respecto a los estudiantes urbanos, ampliándose a 41,3 puntos en zonas de especial afectación como los municipios PDET. Esto expone aún más la distancia urbano- rural que se materializa en la no accesibilidad a oportunidades de cara al mundo laboral y la transformación de las realidades materiales de la ruralidad colombiana. Además, mientras que el 70% de las sedes educativas urbanas tienen acceso a agua potable y electricidad, solo el 40% de las sedes rurales cuentan con estos servicios básicos, y un 69,4% de ellas carecen de acceso a internet, limitando su integración en el mundo digital.

A propósito del derecho al trabajo digno, en la ruralidad el 87% de los trabajadores laboran en la informalidad, sin contratos ni protección social. El acceso a pensiones es mínimo (solo el 12%) y las mujeres rurales enfrentan la doble discriminación teniendo en cuenta que el 43% trabajan sin remuneración y sus ingresos son 37% menores respecto a los hombres, sin mencionar la distribución inequitativa de las labores de cuidado que ubica a esta población en condiciones tremadamente vulnerables.

En cuanto al derecho de sindicalización la tasa de sindicalización rural es también marginal, apenas un 4%, lo que limita la capacidad de defensa colectiva de sus derechos laborales frente a

dinámicas de vulneración. Estos datos reflejan que las personas que habitan la ruralidad colombiana no solo enfrentan condiciones más precarias, sino que también han sido sistemáticamente relegadas de las políticas de bienestar y desarrollo frente a las poblaciones urbanas. Reivindicar los derechos de las comunidades rurales es necesario para construir una sociedad más equitativa y democrática. Esto implica no solo cerrar las brechas de acceso a servicios esenciales, sino reconocer plenamente el papel de los sujetos rurales como actores políticos, promotores de la soberanía alimentaria, protectores de los territorios y constructores fundamentales de la paz en Colombia.

El panorama anterior nos invita a repensar y contrastar las acciones adelantadas en los períodos de gobierno comprendidos entre el año (2018 y 2022), frente al cumplimiento y/o incumplimiento de las funciones orientadas a la garantía de los derechos y condiciones de vida digna del campesinado colombiano en materia de salud, educación, vida digna y acceso a la cultura. En el gobierno de Duque, las líneas de trabajo en las zonas rurales del país se orientaron a dar continuidad al modelo de gobierno neoliberal y de libre mercado, a través de políticas públicas en favor del monocultivo y el uso de semillas transgénicas; lógicas adelantadas desde el mandato de su predecesor.

El gobierno de Duque también ejerció la abstención de voto en la Asamblea de la ONU en favor de los derechos campesinos, siendo un país ampliamente rural, propuso la militarización del Catatumbo en una apuesta por el resurgimiento de la guerra. De acuerdo con el CINEP (2023), el PND de Duque es una consolidación del modelo agrario propuesto por el ex-ministro Arias: “un campo sin campesinos”, solo trabajadores rurales y obreros. Ese gobierno a su impulsó leyes como la 160 de 1994, que pretendía la legalización de los baldíos sembrados con caucho, palma o forestales, además de la ley (1448-2011), impulsada por la senadora Cabal, que buscó brindar el estatus de víctimas a los poseedores de tierras bajo el concepto de la buena fe.

En contraste, el gobierno del cambio reconoce las brechas históricas y estructurales a través de su apuesta por la garantía integral del derecho humano a la alimentación, la soberanía alimentaria y en general, convertir a Colombia en una potencia mundial de producción agroalimentaria; se propuso atender las deudas históricas con el campesinado y los movimientos sociales agrarios y socio ambientales, priorizando sus exigencias por condiciones dignas para la vida y producción alimentaria en el campo. Hay una apuesta por la garantía del derecho fundamental a la salud de los trabajadores rurales y comunidades campesinas atendiendo las afectaciones producidas en materia de determinantes sociales de salud. Priorizando por lo demás el cuidado y protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación, vivienda y hábitat mediante el impulso de la tan necesaria justicia agraria e implementación del acuerdo de paz punto 1.3.2.1 con las FARC- EP.

La magnitud del problema nos obliga no solamente a la comprensión de la realidad histórica que continúa perpetrándose en el campo colombiano; es también un llamado al abandono de los discursos estériles de antaño, encargados de reproducir acciones partidistas que encuentran en los territorios rurales la oportunidad para implementar agendas globales y personales, desconociendo las luchas del campesinado frente a la exigencia de la tan anhelada justicia agraria y la garantía de una vida digna.

En los períodos de gobernanza señalados observamos dos modelos con apuestas diferentes. Por un lado, se evidencia el incumplimiento de las funciones orientadas a la garantía de los derechos y condiciones de vida digna del campesinado mediante un sistema extractivo basado en la práctica de los agronegocios, los monocultivos en grandes extensiones y el saqueo de los bienes naturales comunes. En ese gobierno, los campesinos no contaban con incidencia para participar en la toma

de decisiones respecto a sus territorios, a diferencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Respecto a la implementación de los acuerdos de paz, las políticas de ese gobierno retornaron a la guerra, pretendiendo militarizar algunas zonas rurales, lo cual auguró el retorno del genocidio para el campesinado, sin dejar de mencionar las acciones tendientes a dar continuidad al plan Colombia 2019, “Colombia país minero”, que buscaba consolidar los 9.000 permisos restantes para la explotación del suelo minero en zonas rurales designadas para la siembra de monocultivos.

Por el contrario, el gobierno actual apuesta por una ambiciosa agenda reformista en materia agraria y rural que defiende la vida y la protección de la tierra en garantía de la dignidad campesina, mediante acciones como el “Acuerdo para la materialización de la paz territorial” con FEDEGÁN, donde el gobierno nacional podrá adquirir tierras a título oneroso en el marco de la reforma agraria. Otra iniciativa que cursa en el Congreso de la República es el proyecto de ley estatutaria que pretende la creación de la jurisdicción agraria, con el fin de acceder de manera eficiente a mecanismos judiciales y a una jurisdicción especial que resuelva los conflictos agrarios y proteja los derechos de las partes más vulnerables. El gobierno actual ha adelantado acciones en coherencia con este objetivo, en camino al cumplimiento de las funciones orientadas a la garantía de los derechos de las comunidades

El reto no es menor: implica la redistribución de la tierra, avanzando hacia una reforma agraria real que tenga como centro el bienestar y la equidad de todas las personas, en especial de campesinos, campesinas, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Supone también reformar el sistema de salud para garantizar el goce de este derecho y a una vida digna, desde un enfoque de promoción y prevención, ampliando la cobertura y acceso en los contextos rurales, donde actualmente las barreras son evidentes. Se requiere, además, implementar estrategias que mejoren la infraestructura de los centros educativos y el acceso a internet, y cerrar las brechas de conocimiento y competencias evidenciadas, por ejemplo, en las diferencias de resultados de las Pruebas Saber entre la ruralidad y los centros urbanos. Es fundamental garantizar empleo digno y protegido, formulando normativas que promuevan la vinculación laboral formal y la participación de los y las trabajadoras rurales en la exigencia de condiciones dignas de trabajo. Finalmente, es indispensable asegurar la participación de las comunidades en las decisiones que afectan su vida y su territorio, reconociéndose como sujetos de derecho, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia.

***Sin justicia rural, no habrá verdadera justicia social en Colombia.***

## Referencias bibliográficas.

- Coronado, S., & Restrepo, A. M. (2022). Una mirada al reformismo agrario en las primeras de cambio del gobierno del Pacto Histórico. Editorial de la Universidad Nacional de Colombia. <https://www.unal.edu.co>
- Gobierno de Colombia. (2016). Acuerdos de paz: Capítulo 1 de la reforma agraria. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://www.acuerdospaz.gov.co>
- Gobierno de Colombia. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida (Ley 2294 de 2023). Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Gobierno de Colombia. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad (Ley 1955 de 2019). Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>

Vásquez, L. C. (2022). Revista 100 días: Las voces de las organizaciones sociales en el gobierno Duque y la política rural. Revista 100 Días. <https://revista100dias.org/las-voces-de-las-organizaciones-sociales-en-el-gobierno-duque-y-la-politica-rural>

# CONCLUSIONES

**A** lo largo del análisis presentado en cada uno de los capítulos del informe podemos evidenciar que son inmensos los retos que enfrentamos para que exista una plena garantía de los derechos económicos, sociales, culturales, del ambiente y la naturaleza en el país. Este informe llama la atención al Comité sobre las siguientes cuestiones que son nuestra principal preocupación:

En cuanto a las condiciones de pobreza e inequidad existentes podemos concluir que, pese a un avance positivo en los indicadores de pobreza monetaria y pobreza multidimensional aún estos se mantienen altos. En 2023, en relación con los ingresos, la pobreza afectó al 33 % de la población y la pobreza extrema o miseria, al 11,4 % (DANE, 2024a), mientras que el índice de pobreza multidimensional de 2024 fue del 11,5 % (DANE, 2025c), persistiendo las brechas entre las áreas urbanas y rurales, así como en general las zonas periféricas, afectando en mayor proporción a mujeres, población indígena, afrodescendiente, palenquera y raizal, campesinos y jóvenes en el país.

Las personas de los hogares encabezados por mujeres son las más afectadas por la pobreza monetaria (37,7 %). La incidencia de la pobreza monetaria en la población indígena es casi el doble (60,1 %) de la nacional y la de la pobreza extrema es 3.3 veces mayor (37,1 %). Entre las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la primera es del 43 % y la segunda es del 17,3 % (DANE, 2024b)

Las condiciones estructurales de violencia y conflicto armado interno dificultan y agravian la posibilidad de garantía real de los derechos. Los territorios con mayores índices de violencia y confrontación armada son aquellos donde también persisten los mayores índices de pobreza, inequidad y exclusión, atravesados por la ausencia estatal y por tanto garantía de derechos. Casi la mitad (46,2 %) de la población víctima del conflicto armado enfrenta condiciones de pobreza monetaria (DANE, 2025a). Estando más extendida entre víctimas indígenas (65 %) y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (51 %). Las regiones del pacífico, la amazonia y la costa caribe enfrentan una escalada de la violencia signada por la reorganización y rearme de grupos armados que controlan las economías ilegales persistentes en estos territorios, es allí donde también se evidencia con mayor fuerza los mayores índices de pobreza monetaria y multidimensional.

Si bien el actual gobierno ha hecho esfuerzos por la construcción de una paz estable y duradera, a través de la implementación del Acuerdo Final de Paz con la exguerrilla de las FARC – EP, los avances siguen siendo pocos y desiguales. A noviembre de 2024, de las 578 disposiciones del AFP, solo se ha reportado un 34% de implementación completa, el 19% se encuentra en estado intermedio y el 47% de las disposiciones no tienen evidencia suficiente para determinar su cumplimiento.

De igual manera, la salida negociada al conflicto con los nuevos o reorganizados grupos armados se ha visto truncada por la falta de voluntad de negociación de parte de ellos. La política de “Paz Total” buscaba articular negociaciones con actores con vocación política y procesos de

sujeción a la justicia con estructuras criminales, donde además se acordaron ceses al fuego, no obstante, ha sido un proceso inestable y con pocos avances.

El modelo de desarrollo económico adoptado desde la década de los 90' centrado en el libre mercado, la privatización y el extractivismo de los recursos naturales, mineros y energéticos agrava las condiciones de inequidad y el escenario de crisis sistémica, la cual se evidencia con mayor fuerza en la crisis climática y ambiental que atravesamos. Si bien el actual gobierno ha puesto una especial atención en la transición energética, son pocos los avances en esta materia y las soluciones presentadas están despertando nuevas conflictividades en los territorios, especialmente en territorios étnicos y de comunidades campesinas.

Colombia asumió compromisos importantes en materia de reducción de emisiones y transición energética, sin embargo, pese a los avances normativos que se han planteado para ello, se enfrentan obstáculos para su implementación como la lentitud en la reconversión energética, la persistencia de subsidios a combustibles fósiles y la débil gobernanza en regiones con alta deforestación (OECD, 2023). En el periodo, 2018 - 2022, Colombia perdió un promedio de 170,000ha de bosque anuales, con un pico crítico en 2020 (171,685 ha), especialmente concentrada en la Amazonía, la región Andina y el Pacífico, impulsada por el acaparamiento de tierras para la expansión agropecuaria y minera. Es de resaltar que el gobierno de Gustavo Petro, reporta la recuperación de aproximadamente 25.000 hectáreas de bosque mediante iniciativas de restauración, reforestación y acuerdos de conservación, sin embargo, esta cifra representa solo el 2.5% del área deforestada.

Un asunto que no podía ser desatendido en este informe era la cuestión respecto de los deberes del Estado de garantía y protección de los DESCA-N frente a los actores empresariales. Si bien existen marcos regulatorios (*Soft law*) para los actores empresariales estos no son vinculantes y se reducen a acciones de mitigación vinculados con los programas de responsabilidad social empresarial. Siguen existiendo grandes vacíos de prevención de violaciones a los derechos humanos y de acceso a la justicia y reparación, con ocasión de las operaciones empresariales.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH) identifica cinco barreras para que el Estado pueda abordar los impactos en los derechos humanos en contextos de operaciones empresariales: (i) la débil implementación de políticas públicas; (ii) la continuidad del conflicto armado; (iii) la poca rendición de cuentas empresarial agravada por asimetrías en el acceso a la información; (iv) las pocas garantías del derecho a la participación; y (v) la priorización en la toma de decisiones públicas y privadas, de los beneficios económicos sobre los derechos humanos.

El actual gobierno ha hecho esfuerzos para transformar las realidades de pobreza, inequidad y exclusión mediante la construcción y presentación en el escenario legislativo de varias reformas sociales vinculadas con el avance progresivo en la garantía de los DESCA-N. Es así que, se han presentado reformas en temas fiscales, laborales, de educación, salud, alimentación, entre otros, sin embargo, estas reformas han encontrado serias dificultades de avance en el Congreso de la República.

Las estructuras económicas dominantes se han encargado de frenar estos intentos de cambio, poniendo en dificultades al actual gobierno para cumplir con sus propuestas y avanzar en las metas del plan de desarrollo. Se evidencia una fuerte interferencia corporativa en las reformas referidas a las políticas laborales, de salud, de garantía del derecho a la alimentación, reforma agraria integral, política fiscal y ambiental.

Persisten las problemáticas asociadas a la debida asignación y ejecución de recursos públicos, los vicios de corrupción persisten en sectores como salud, infraestructura, alimentación – espe-

cialmente referidos a los programas de alimentación escolar -, agua y saneamiento básico, donde se ha dejado en manos de actores privados el manejo de los mismos, no con ello afirmando que los problemas de corrupción se limitan solo a los actores privados, afectando de esta forma de manera grave la garantía de estos derechos.

De otro lado, la ausencia de datos oficiales actualizados persiste como un problema estructural para poder proponer políticas públicas efectivas y con enfoque de derechos. Es urgente que se adopten las medidas necesarias, presupuestales y técnicas para que el país pueda avanzar en la actualización de sus datos desagregados y con especial atención en el contexto de reconocimientos poblacionales.

Destacamos en este informe el análisis sobre los derechos culturales, que suelen tener poca relevancia, tanto en los informes gubernamentales como en las cuestiones y recomendaciones del Comité. Destacamos la necesidad de la debida asignación de recursos para garantizar el acceso los servicios y bienes públicos culturales, de igual manera la necesidad de poner más atención en la regulación de los entornos digitales y el cierre de brechas en ciencia y tecnología de la información y telecomunicación entre sectores urbanos y rurales.

En cuanto a las condiciones materiales, sociales, políticas y económicas de sectores poblacionales, observamos con preocupación la persistencia de fuertes brechas de inequidad, exclusión y violencia que enfrentan mujeres, población LGTBIQ+, indígena, negra, afrodescendiente, palenquera y raizal. Así como la grave situación de violencia contra defensores y defensoras de DDHH persistiendo las altas cifras de asesinatos, persecución y estigmatización.

Entre el 2018 y marzo de 2025, organizaciones de la Plataforma documentaron 1584 violaciones del derecho a la vida y 10 casos de desaparición forzada de personas defensoras de derechos humanos. El año que más asesinatos se reportaron fue el 2020 con 320, seguido por el 2019 con 262 casos y el 2018 con 229. Durante los tres años del actual gobierno (agosto de 2022 a marzo de 2025), se han reportado un total de 466 casos de homicidios y desapariciones forzadas de personas defensoras, siendo los liderazgos comunales, indígenas y políticos los mayormente afectados, siendo los liderazgos que defienden el territorio, la restitución de tierras y el medio ambiente quienes presentan el mayor nivel de violencia en su contra. Destacamos que durante el actual gobierno se haya adoptado el “Plan de emergencia para protección a líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DDHH y firmantes de paz”, sin embargo, aún hace falta que este sea difundido y asumido por las instituciones compelidas en su implementación desde una lógica de articulación institucional.

Queremos destacar en el periodo del informe los avances en materia del reconocimiento de derechos del campesinado, los avances en la implementación del sistema nacional de reforma agraria y los esfuerzos para fortalecer la economía rural campesina, indígena, afrodescendiente, negra, palenquera y raizal. Así como la adopción dentro del ordenamiento interno del acuerdo de Escazú este último aún con serias demoras en su implementación.

Finalmente queremos llamar la atención sobre la urgente necesidad que el Estado colombiano adopte marcos regulatorios de adopción del Protocolo Facultativo para la protección y justiciableidad de los DESCA-N en el país, dotando de herramientas jurídicas vinculantes a la población que históricamente ha visto un menoscabo en la garantía de sus derechos económicos, sociales, culturales del ambiente y la naturaleza.



# RECOMENDACIONES

## Pobreza y desigualdad

1. Adoptar un sistema nacional de renta básica universal como medida estructural para enfrentar la pobreza y asegurar condiciones mínimas de vida digna para toda la población.
2. Profundizar la adopción de medidas tributarias progresivas que permitan mantener e incrementar el gasto social, y superar los obstáculos que impiden optimizar tanto la ejecución de los recursos de inversión social como la obtención de resultados e impactos.

## Conflictos armados

3. Implementar de manera urgente e integral el Acuerdo Final de Paz, asegurando recursos suficientes y mecanismos de monitoreo participativo, con enfoque de género y étnico, especialmente en puntos críticos como la reforma rural integral, la participación política y la reincorporación de excombatientes.
4. Prolongar por un período adicional de cuatro años la implementación del Acuerdo Final, de común acuerdo con los firmantes de la extinta guerrilla de las FARC-EP.
5. Garantizar que la política de Paz Total cuente con un marco jurídico sólido, mecanismos de seguimiento y enfoque en derechos humanos, sin sustituir ni debilitar las obligaciones asumidas en el Acuerdo Final y asegurando la participación efectiva de las comunidades.
6. Completar la reforma al actual modelo de protección, en un proceso que asegure la participación efectiva de la sociedad civil en el marco del Proceso Nacional de Garantías, ofreciendo medidas individuales y colectivas que incorporen de manera efectiva los enfoques de género, étnico y territorial.

## Empresas y Derechos Humanos

7. Se debe hacer un llamado al Estado colombiano para que garantice una gobernanza orientada a transitar de un modelo económico extractivo, hacia un modelo que considere las diferentes formas de desarrollo territorial, reconociendo la diversidad de saberes de los diferentes pueblos que habitan Colombia. Para esto es esencial, construir una ruta para las políticas públicas, fundamentada en tres principios: tres presunciones: pro ambiens o en favor del ambiente, la presunción pro culture o en favor de la diversidad cultural y pro homine o en favor de la persona.
8. Debe promoverse un marco regulador que garantice la seguridad, integridad y vida de las personas defensoras de derechos humanos y el territorio, removiendo obstáculos de acceso a la justicia y eliminando mecanismo de criminalización y judicialización promovidas por las empresas. Se debe instar al Estado Colombiano para que, siguiendo la ruta trazada en la construcción de un instrumento internacional legalmente vinculante para las

empresas transnacionales en materia de derechos humanos, incluya este en su estrategia diplomática, como un compromiso de largo plazo del Estado y desarrolle en el ámbito doméstico, un marco regulatorio para las empresas fundamentado en los derechos humanos que imponga obligaciones de prevención a las empresas y garantías efectivas de acceso a la justicia y a la reparación para quienes son víctimas de violaciones a los derechos humanos en contextos de operaciones empresariales

## Derechos al trabajo y asociación sindical

9. Reformas normativas en materia de derecho colectivo, es urgente aprobar una o varias reformas que integren los componentes del derecho colectivo del trabajo, reconociendo la centralidad del sindicalismo en la democracia laboral.
10. Debido a la violencia de la que es víctima el movimiento sindical, es necesario que se repare integralmente, y que tenga como base una política pública para el crecimiento y fortalecimiento sindical.
11. Eliminación de los pactos colectivos en presencia de sindicato, esta figura distorsiona la negociación colectiva, promoviendo acuerdos individuales con trabajadores no sindicalizados que debilitan la acción sindical.
12. Prohibición del contrato sindical, este mecanismo de intermediación laboral ha sido utilizado para precarizar el empleo, especialmente en el sector salud. Debe eliminarse por ser contrario al principio de trabajo decente y por promover falsas organizaciones sindicales.
13. Reglamentación garantista del derecho a la huelga, se requiere flexibilizar el procedimiento legal para ejercer la huelga y establecer una regulación clara y restrictiva del concepto de servicio público esencial.
14. Fomento de la negociación colectiva multinivel, la normativa debe permitir negociaciones sectoriales, interempresariales y territoriales, especialmente en sectores con baja densidad sindical o nuevas formas de empleo.
15. Mejorar la inspección del Ministerio del Trabajo en áreas clave para tener un efecto disuasorio ante conductas antisindicales, negativa a negociar y formalización laboral, así mismo en sectores específicos, como palma, caña, minas, flores, puertos y los altamente precarizados, como el trabajo doméstico, plataformas digitales y el sector rural.
16. Reglamentar, a través de decretos, la negociación por rama y prohibición de la intermediación y la tercerización ilegal. Obstáculos a la huelga en especial en lo relacionado a la huelga en servicios públicos esenciales, agilización de los tribunales de arbitramento y ampliación de sus competencias.
17. Ratificación de Convenios Internacionales: Promover la ratificación del Convenio 135 de la OIT, que protege a los representantes de los trabajadores en sus funciones sindicales dentro de los centros de trabajo. Además, impulsar la ratificación del Convenio 190 sobre violencia y acoso laboral.

## Derecho a la salud

18. Adelantar una reforma estructural del sistema de salud que asegure accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y calidad en la atención, con un enfoque diferencial para campesinado, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

19. Realizar una auditoría forense del manejo de los recursos de las EPS en los últimos treinta años, que esclarezca la ausencia de correspondencia entre los altos costos de funcionamiento y la ineeficacia del sistema para garantizar de manera integral el derecho a la salud.

## **Derecho a la alimentación**

20. Con base en el reconocimiento constitucional del derecho de todas las personas a la alimentación adecuada (Acto Legislativo 1 de 2025), poner en marcha el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y definir la política pública orientada a proteger de la malnutrición y del hambre, aumentar los niveles de producción y acceso a alimentos, minimizar su pérdida y promover la seguridad, la soberanía y autonomía alimentarias, priorizando actividades productivas sostenibles y que posibiliten mayor disponibilidad de alimentos en todo el país.
21. Realizar periódicamente la Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para contar con información técnica y completa sobre aspectos como lactancia materna, sobrepeso, obesidad, hipertensión, diabetes, prácticas de alimentación y hambre oculta, que permitan evaluar con suficiente fundamento el impacto integral de la política alimentaria.

## **Derecho a la vivienda y al hábitat**

22. Replantear la política de vivienda que se centra prioritariamente en unidades nuevas urbanas mediadas por el mercado inmobiliario, avanzando hacia un enfoque de vivienda como derecho fundamental a un hábitat digno y adecuado.
23. Garantizar recursos adecuados para atender de manera sostenible el déficit habitacional cualitativo en zonas rurales, mediante intervenciones que aseguren condiciones de habitabilidad, acceso a agua potable, servicios esenciales y protección frente a riesgos naturales, conforme a los estándares internacionales sobre vivienda adecuada.

## **Derecho a la educación**

24. Diseñar políticas públicas integrales para prevenir y reducir la deserción escolar en todos los niveles educativos.
25. Garantizar la sostenibilidad de la gratuidad en la educación superior pública mediante mecanismos estables de financiamiento.
26. Reducir el déficit de infraestructura educativa en zonas urbanas y rurales, priorizando condiciones de seguridad, accesibilidad y calidad.
27. Fortalecer la vigilancia y control para la creación y continuidad de nuevas universidades y centros de formación técnica, tecnológica y profesional.
28. Adelantar una reforma a la Ley 30 que fortalezca la financiación de las universidades públicas, asegurando calidad, cobertura y equidad en el acceso.

## **Derecho a la tierra y al territorio**

29. Aprobar e implementar la Jurisdicción Agraria y Rural como instrumento de protección para las partes más débiles de las relaciones agrarias, con presupuesto suficiente para su fun-

cionamiento en áreas rurales y de difícil acceso, garantizando enfoques de género, étnico y cultural, y estrategias para que las mujeres conozcan y ejerzan sus derechos sobre la tierra.

30. Implementar una política pública para la redistribución de tierras con enfoques de género, étnico y cultural, y recursos suficientes para su ejecución.
31. Fortalecer institucional, técnica y presupuestalmente a la jurisdicción especializada en restitución de tierras, para garantizar mayor celeridad, eficacia y cobertura en los procesos, asegurando acceso a la justicia y restitución integral de derechos a víctimas del despojo y abandono forzado.

## **Derecho al ambiente sano**

32. Fortalecer la implementación de la Estrategia de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques y Selvas, y redoblar los esfuerzos de reforestación y restauración ecológica con participación comunitaria.
33. Ampliar la protección de los páramos para conservar el 86 % de las áreas que aún mantienen su cobertura vegetal.
34. Agilizar y profundizar el proceso de transición energética y agroecológica, asegurando sostenibilidad, consulta previa, libre, informada y vinculante, y la protección de defensores ambientales; fortalecer marcos jurídicos y políticas públicas que aseguren el derecho a un ambiente sano, la protección de ecosistemas estratégicos y la reparación integral de territorios afectados por el extractivismo.
35. Implementar el Decreto 1275 de 2024 que otorga competencias ambientales reforzadas a autoridades indígenas y avanzar en el reconocimiento de comunidades afrocolombianas como autoridades ambientales en sus territorios.

## **Derecho al agua**

36. Transitar desde un enfoque reactivo de las crisis hídricas hacia uno preventivo y estructural frente al cambio climático y la gestión del agua, incluyendo: i) sistemas de monitoreo ecosistémico con indicadores medibles; ii) fortalecimiento institucional para la protección de ecosistemas estratégicos como páramos y cuencas; iii) transición hacia modelos económicos que respeten la capacidad de carga de los territorios; y iv) participación comunitaria en la toma de decisiones sobre recursos hídricos.

## **Derechos culturales y tecnología**

37. Incrementar la financiación pública destinada al sector cultural, con el objetivo de garantizar que toda la población pueda acceder efectivamente a espacios culturales y al desarrollo de las culturas.
38. Promover el acceso efectivo universal al internet, de forma estable, asequible, accesible y de calidad, instando a las empresas a utilizar formatos e idiomas accesibles desde una perspectiva diferencial, para que la reducción de la brecha digital sea democrática.
39. La legislación de derecho de autor necesita una revisión que incluya la participación de diversos actores y amplíe las flexibilidades del derecho de autor en favor del interés público, facilitando la participación y el acceso a la cultura y al conocimiento.

40. Diseñar la hoja de ruta nacional para la implementación de la Convención de 2005 de la UNESCO en entornos digitales, o en su defecto, desarrollar políticas que promuevan y protejan la diversidad cultural en internet.

## Mujeres

41. Priorizar y aprobar el nuevo proyecto de ley que crea el Ministerio de la Igualdad, garantizando su constitucionalidad, legalidad, adecuado funcionamiento y sostenibilidad.
42. Adoptar y financiar medidas estructurales para cerrar la brecha de género en el acceso al empleo formal, la propiedad de la tierra, recursos productivos y servicios de apoyo al cuidado, incluyendo sistemas públicos de cuidado.
43. Fortalecer el sistema de salud pública, especialmente en zonas rurales, para garantizar el acceso universal y asequible a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo atención prenatal, planificación familiar, atención obstétrica de emergencia y prevención de enfermedades cardiovasculares.
44. Adoptar medidas urgentes, integrales y con enfoque estructural para prevenir y erradicar la violencia basada en género, con medidas de protección efectiva, garantías de acceso a la justicia, sanción a responsables y estrategias de transformación sociocultural.

## Personas LGBTIQ+

45. Formular participativamente una política pública nacional LGBTIQ+ con enfoque interseccional y transversal, que incluya acciones concretas en los ámbitos laboral, educativo, sanitario, cultural y ambiental, además de promover una cultura que combata los prejuicios por orientación sexual o identidad de género.
46. Fortalecimiento del sistema de información pública, incorporando variables OSIEG (orientación sexual, identidad y expresión de género) en censos, registros administrativos y encuestas, respetando siempre el principio de voluntariedad y protección de datos.

## Personas defensoras de derechos humanos

47. Adoptar medidas urgentes, integrales y diferenciadas para garantizar la protección efectiva de las personas defensoras, especialmente de quienes defienden el ambiente, la tierra y el territorio. Así mismo, garantizar la implementación total y efectiva del Acuerdo de Escazú.
48. Proferir una política pública de garantías para las personas defensoras, que cuente con participación efectiva de la sociedad civil. Garantizar el adecuado funcionamiento del PIG-Mujeres defensoras, el Proceso Nacional de Garantías y el decreto 660 de 2017.
49. Fortalecer los espacios de participación efectiva con organizaciones sociales y autoridades locales y regionales, en el marco del Proceso Nacional de Garantías, garantizando su funcionamiento de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional.
50. Adoptar medidas urgentes y estructurales para garantizar investigaciones diligentes, imparciales y efectivas frente a los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos, priorizando un enfoque diferenciado con perspectiva de género y territorial.

51. Garantizar que el uso de tecnologías con capacidades de vigilancia se ajuste al respeto de los derechos humanos, y que cualquier injerencia persiga un objetivo legítimo y cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad.
52. Adoptar un nuevo modelo integral de protección individual y colectiva para personas defensoras de derechos humanos, con enfoque de género, étnico, territorial y diferencial, construido participativamente con las Plataformas de Derechos Humanos, organizaciones sociales y comunitarias, en el marco del Proceso Nacional de Garantías.

## **Personas mayores**

53. Fomentar la investigación sobre la situación de las personas mayores en diversos contextos culturales, sociales y económicos, para generar información actualizada y pertinente que oriente el diseño e implementación de políticas públicas efectivas.

## **Personas en condiciones de discapacidad**

54. Constituir dentro del Ministerio del Trabajo un área dedicada a los procesos de inclusión laboral para colectivos históricamente excluidos con perspectiva de discapacidad, que permita: i) dinamizar propuestas de política pública relacionadas con acciones afirmativas y garantía del derecho al trabajo; ii) diseñar conjuntamente procesos de formación y acompañamiento en territorio; iii) hacer seguimiento a los ajustes razonables en el empleo de personas con discapacidad; y iv) brindar asesoría en procesos de selección, vinculación y jubilación, asumiendo el Estado estas responsabilidades que hoy recaen en fundaciones y empresas privadas.

## **Niñas, niños y jóvenes**

55. Implementar programas específicos para prevenir y combatir la discriminación múltiple e interseccional que afecta a niños, niñas y adolescentes, en particular a las niñas, personas de pueblos étnicos, migrantes y con discapacidad.
56. Lanzar campañas nacionales de sensibilización que promuevan una cultura de respeto y no discriminación, y garantizar el acceso equitativo a salud, educación y protección, con respuestas adecuadas a las necesidades de grupos en mayor vulnerabilidad.
57. Fortalecer los programas de prevención del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, incorporando un enfoque comunitario que aborde causas estructurales como pobreza, exclusión social y falta de oportunidades.
58. Ratificar el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño

## **Migración y desplazamiento forzado**

59. Adoptar medidas urgentes para acelerar procesos de restitución de tierras y reparación colectiva a comunidades étnicas, y garantizar retornos seguros y sostenibles de personas y comunidades, asegurando el goce efectivo de derechos colectivos y el acceso a los DESCA.
60. Robustecer y agilizar los procedimientos de regularización y documentación de personas migrantes, refugiadas y retornadas, y adoptar políticas de asistencia humanitaria, lucha contra la xenofobia, inclusión en comunidades de acogida y generación de ingresos.

## Campesinado

61. Adoptar medidas urgentes y sostenidas para garantizar los niveles mínimos esenciales de los derechos del campesinado, especialmente en seguridad alimentaria, salud, educación, trabajo digno y protección social, conforme al Acto Legislativo 1 de 2023, con enfoque territorial, de género y participación efectiva en su diseño e implementación.

## Personas privadas de libertad

62. Adoptar medidas urgentes para mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad, priorizando mecanismos de descongestión carcelaria como medidas sustitutivas a la prisión preventiva, amnistías y salidas humanitarias, y modernizar la infraestructura penitenciaria, especialmente agua, saneamiento y servicios básicos.
63. Garantizar condiciones adecuadas en los centros penitenciarios mediante estándares obligatorios sobre calidad y conservación de alimentos, auditorías independientes y sanciones; además asegurar atención médica integral (física, mental, sexual y reproductiva), y acceso a educación y trabajo digno como parte de la reintegración social.

## Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas

64. Respetar, proteger y garantizar el ejercicio de gobierno propio de los pueblos étnicos, en especial del Pacífico, asegurando su autonomía mediante el fortalecimiento de autoridades propias, financiación de planes de vida, salvaguarda y etnodesarrollo, guardias indígenas y cimarronas, y la implementación integral de los PDET y PATR.
65. Implementar de manera efectiva el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, viabilizar propuestas comunitarias de alivios humanitarios construidos por los pueblos étnicos, e impulsar transformaciones territoriales que garanticen condiciones de vida digna y consoliden el estado social de derecho en los territorios con mayor población étnica.

## Región del Pacífico

66. Garantizar la implementación efectiva de los planes de descontaminación, restauración ecológica y protección de las fuentes hídricas, con presupuesto adecuado, cronogramas claros y mecanismos de seguimiento participativo, incorporando el enfoque diferencial étnico, respetando los sistemas de conocimiento ancestral y fortaleciendo el rol protagónico de las comunidades como cuidadoras del territorio y la biodiversidad, en cumplimiento de la sentencia T-622 de 2016.
67. Implementar el Decreto 1275 de 2024 que otorga competencias ambientales reforzadas a autoridades indígenas y avanzar en el reconocimiento de las comunidades negras como autoridades ambientales en sus territorios, mediante procesos concertados.
68. Avanzar en la planeación e implementación de los planes de seguridad alimentaria de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), garantizando la realización progresiva, equitativa y digna del derecho a la alimentación para pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas de la región Pacífico.

69. Proteger, garantizar y promover la recuperación, multiplicación, siembra, distribución y comercialización de semillas nativas, preservando el conocimiento tradicional asociado, en cumplimiento de la sentencia T-247 de 2023.
70. Consolidar un modelo público de gestión del acueducto con recursos suficientes, incorporando enfoque de derechos y enfoques diferenciales, y fortalecer las capacidades de los grupos étnicos para la gestión público-comunitaria del agua, asegurando el mejoramiento y adecuación de los acueductos comunitarios en zonas rurales.
71. Cumplir de manera oportuna y efectiva los acuerdos del paro cívico de Buenaventura, asegurando obras priorizadas por las comunidades para mejorar continuidad, calidad y cobertura del acueducto, así como la asignación de recursos para saneamiento básico.
72. Respetar, proteger y garantizar el ejercicio de gobierno propio de los pueblos étnicos del Pacífico, mediante fortalecimiento de autoridades propias; financiación de planes de vida, salvaguarda y etnodesarrollo; reglamentos internos y planes de manejo ambiental; fortalecimiento de guardias indígenas y cimarronas; e implementación integral de los PDET y PATR.

## **Región Andina.**

73. En vista de las graves afectaciones de la crisis climática en la región se recomienda al Estado colombiano adoptar medidas de prevención, mitigación y reparación de los daños y afectaciones por desastres naturales (Sequías inundaciones, deslizamientos, entre otros)
74. Fortalecer los programas que incentiven la producción sostenible de alimentos de campesinos y campesinas, que incluyan seguros por riesgos climáticos e impulso o promoción de escenarios de comercialización de los alimentos provenientes del sector campesino.
75. Incentivar el modelo de gestión comunitaria del agua y priorizar la protección de las fuentes hídricas por encima de intereses extractivos minero, energéticos, o agroindustriales.

## **Región Amazonía**

76. Se recomienda al Estado colombiano fortalecer la presencia institucional con programas sociales que atiendan necesidades insatisfechas como la salud, educación formal en todos los niveles, alimentación adecuada e infraestructura para la movilidad. De igual manera, la articulación entre instituciones del orden nacional con las de orden regional y local para desarrollar los programas sociales pertinentes en el territorio.
77. Fortalecer los programas de conservación y manejo sustentable de la naturaleza desde un enfoque participativo que consideren en su centro las iniciativas comunitarias y de organizaciones sociales del territorio.
78. Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia STC-4360/2018, que declara la amazonia como sujeto de derechos.
79. Ejercer una especial vigilancia y control sobre el fenómeno de acaparamiento de tierras vinculada con la expansión de la frontera agrícola y la ganadería.
80. Aumentar la capacidad de acceso a la información por parte de las comunidades y organizaciones del territorio.
81. Fortalecer la garantía del derecho a defender los derechos de defensores y defensoras ambientales del territorio.

## Ciudades

82. La creación de un sistema unificado de información urbana permitiría monitorear el cumplimiento de los DESC en las ciudades, visibilizando las desigualdades socioespaciales y fortaleciendo el control social sobre el uso del suelo y los bienes comunes urbanos. Solo con una institucionalidad fortalecida y coordinada entre niveles de gobierno será posible garantizar el derecho a la ciudad en condiciones de igualdad, participación y acceso equitativo a los beneficios urbanos.
83. Para garantizar el derecho a la vivienda adecuada y a un hábitat seguro, es indispensable que la política urbana privilegie modelos compactos, inclusivos y resilientes. Esto implica promover vivienda social en áreas centrales, evitar la periferización de las poblaciones más pobres y garantizar que los planes urbanos incorporen medidas de adaptación y mitigación frente a la crisis climática. Asimismo, el aumento del espacio público disponible debe asumirse como un componente de justicia ambiental y cultural, esencial para el goce de derechos.
84. El modelo de financiación actual, basado en subsidios a la demanda y en la concentración de recursos en vivienda nueva, ha contribuido a la dispersión urbana y a la vulneración de derechos sociales básicos. Se requiere una reforma estructural que diversifique las fuentes de financiación urbana y fortalezca las finanzas municipales, de manera que los recursos públicos se destinen a cerrar brechas territoriales en servicios, espacio público y vivienda digna. Los instrumentos de captura de valor del suelo y las transferencias fiscales deben concebirse como herramientas redistributivas para garantizar la igualdad en el acceso a bienes urbanos.

## Ruralidad

85. El Estado colombiano debe consolidar el contrato campesino como un instrumento jurídico y político que dignifique la labor agraria y reconozca a los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección constitucional
86. El Estado debe avanzar en un sistema integral de protección social rural, que reconozca la precariedad histórica del trabajo en el campo y garantice derechos hoy negados. Esto implica ampliar la cobertura pensional, generar esquemas de aseguramiento para trabajadores y trabajadoras rurales, e incorporar mecanismos que reconozcan el trabajo no remunerado de las mujeres campesinas, quienes enfrentan mayores cargas de cuidado y desigualdad salarial. Al mismo tiempo, es urgente vincular a los jóvenes rurales mediante incentivos a la educación técnica y universitaria con retorno productivo al campo, evitando que la falta de oportunidades los expulse hacia la ciudad o los deje atrapados en la informalidad. Estas medidas no solo garantizan derechos sociales básicos, sino que fortalecen la sostenibilidad de la vida rural y el relevo generacional necesario para la soberanía alimentaria del país.



PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Apoyan:

**misereor**  
TEJIENDO UN MUNDO JUSTO

FEDERACIÓN  
LUTERANA  
MUNDIAL  
Programa Colombia

WE  
EFFECT

AGIAMONDO

ZFD Ziviler Friedensdienst  
Servicio Civil para la Paz  
Construyendo Futuro