



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

Defensoría del Pueblo

www.defensoria.gov.co



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



Defensoría del Pueblo de Colombia



Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo. Informe alternativo al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

Páginas: 104

Bogotá, D. C., 2025

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional

Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.

Código postal: 110231

PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000

www.defensoria.com

www.defensoria.com

•••

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

ROBERTO MOLINA PALACIOS
Vicedefensor del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaria General

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MÓNICA ALEXANDRA CRUZ OMAÑA
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

LINDA MARÍA CABRERA CIFUENTES
Directora Nacional de Atención y Trámite de Quejas – ATQ

JHONNY MARCEL DIAZ ORTEGA
Director Nacional de Defensoría Pública

SERGIO CORONADO DELGADO
Defensor Delegado para Derechos Económicos Sociales y Culturales

ANDREA NATHALIA ROMERO FIGUEROA
Defensora Delegada para la Prevención de Riesgos y Violaciones de Derechos Humanos y DIH – SAT

JOHN VLADIMIR MARTIN RAMOS
Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

BETTY EUGENIA MORENO MORENO
Defensora Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

JUAN CAMILO MORALES SALAZAR
Defensor Delegado para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

MARIANA ARDILA TRUJILLO
Defensora Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Verdad

LISA CRISTINA GOMEZ CAMARGO
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

CLAUDIA PATRICIA VACA GONZÁLEZ
Defensora Delegada para Derecho a la Salud y Seguridad Social

ERIKA JOULLIETH CASTRO BUITRAGO
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

JORGE ENRIQUE CALERO
Defensor Delegado para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social

ANA MARÍA SÁNCHEZ GUEVARA
Defensora Delegada para la Infancia y la Vejez

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensora Delegada para Grupos Étnicos

PAMELA RUIZ GÓMEZ
Defensora Delegada para Política Criminal y Penitenciaria

CARLOS HÉCTOR CANTILLO RUEDA
Defensor Delegado para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres

JORGE IVÁN PALOMINO CASTRO
Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

SANTIAGO PARDO RODRÍGUEZ
Defensor Delegado para la Protección de Derechos en Ambientes Digitales y Libertad de Expresión
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales [E]

DIANA MENDIETA DURÁN
Defensora Delegada para las Regiones y la Articulación Territorial en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario

•••

LILIANA ANDREA ÁVILA GARCÍA
SANDRA CAROLINA ROMERO MENDOZA
Equipo Vicedefensoría

SOFÍA ELISA SIERRA ARTEAGA
DAVID MARCELO MARTÍNEZ OSORIO
Equipo Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

•••
EVML
Diseño y diagramación

Fotografías
Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

•••

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo. [2025]. Informe alternativo al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

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



Defensoría del Pueblo de Colombia

Contenido

Introducción	7
Situación general del país durante el periodo de estudio	8
Estado de implementación de las disposiciones del Pacto.....	10
Artículo 1. Libre determinación de los pueblos	10
Artículo 2. Máximo de recursos disponibles para la garantía de los derechos del Pacto y obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos.....	11
Artículo 3. Brechas de género en la garantía de los DESC.....	11
Artículos 4 y 5. Prohibición de regresividad	17
Artículos 6 y 7. Derecho al trabajo	20
Artículo 8. Derecho a la asociación sindical.....	22
Artículo 9. Derecho a la seguridad social	27
Artículo 10. Protección a la familia y a la mujer trabajadora	28
Artículo 11.1. Mejora continua de las condiciones de existencia....	28
Artículo 11.2. Derecho a la alimentación.....	36
Artículo 11.2. Derecho al agua	45
Artículo 11.2. Derecho a la vivienda.....	51
Artículo 12. Derecho a la salud.....	60
Artículo 13. Derecho a la educación.....	71
Artículo 15. Derechos culturales	81
Los derechos económicos, sociales y culturales en los planes de desarrollo y avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz.....	85
El informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV).....	90

La situación de las defensoras y defensores de derechos humanos	91
La situación de la población privada de la libertad en el país ...	92
Las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la rama judicial..	93
Recomendaciones.....	95



Introducción

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano encargada de la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de las y los colombianos en el exterior. En el marco de sus funciones constitucionales, la Defensoría presenta al Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) este informe que da cuenta del estado de la garantía de los derechos contenidos en este instrumento internacional en el periodo comprendido entre 2019 y 2025. Sin embargo, el informe también considera eventos que preceden al periodo delimitado, debido a su relevancia para el análisis del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el pacto.

La Constitución de 1991 dotó a la Defensoría del Pueblo con autonomía e independencia administrativa. La institución es competente en funciones como la presentación de informes y procesos de promoción, difusión, divulgación y educación en derechos humanos, según los Principios de París relativos al estatuto de las instituciones nacionales de derechos humanos.

El informe consta de un documento principal y el presente anexo complementario. Este anexo complementa y profundiza el contenido del Informe alternativo presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el marco del seguimiento a la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por parte del Estado colombiano.

Dado el carácter estructural y multidimensional de los DESC, se consideró necesario ampliar los elementos ya contenidos en el informe principal mediante un documento que permita desplegar con mayor detalle los hallazgos, cifras y referencias que sustentan las observaciones y recomendaciones.

Tanto el informe como este anexo deben leerse desde una perspectiva sistémica y de interdependencia que identifica múltiples factores estructurales y variables contextuales interrelacionadas que afectan o impactan varios derechos, poblaciones y territorios. Este informe recoge datos recopilados por fuentes oficiales del Gobierno Nacional, sistemas de información propios de la Defensoría del Pueblo y aportes de centros académicos y organizaciones independientes.

Situación general del país durante el periodo de estudio

El periodo de estudio de este informe (2019-2025) estuvo marcado por tres procesos sociopolíticos que tuvieron efectos en las dinámicas socioeconómicas y en la garantía de los derechos sociales: (i) la pandemia por el COVID-19; (ii) el incremento en la movilización y la conflictividad social y (iii) las transiciones políticas, que trajeron por primera vez en la historia del país la elección de un gobierno de izquierda.

En 2019 se produjeron alrededor de 1870 protestas sociales¹. La acumulación de demandas sociales de estas movilizaciones y el incumplimiento reiterado del Acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera (AF) fueron, entre otros, los motivos para que el Comando Nacional Unitario (compuesto por las principales organizaciones sindicales y sociales del país), además de un centenar de organizaciones sociales decidieran llevar a cabo un paro nacional². Esta movilización fue convocada el 21 de noviem-

bre de 2019 y se prolongó hasta marzo de 2020, cuando la pandemia por el COVID-19 condujo al Gobierno a adoptar medidas extremas de aislamiento social.³

La pandemia y las medidas de emergencia encaminadas a contenerla tuvieron consecuencias económicas y sociales inmediatas y significativas en el nivel de vida de millones de personas. De acuerdo con el DANE, para el último trimestre de 2019, la proporción de personas ocupadas informales fue de un 47,2 por ciento⁴, mientras que para 2021 alcanzó el 55,9 por ciento⁵.

Para 2020 se efectuaron cerca de 1991 protestas sociales. La indignación social aumentó y las denuncias por presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidos a la fuerza pública, también⁶. La Corte Suprema de Justicia resaltó que la situación reflejaba una creciente y profunda desconfianza de la ciudadanía en la institución policial.⁷

¹ Defensoría del Pueblo (2019). *Informe sobre la tendencia de las protestas y manifestaciones sociales y alertas de conflictividad social*. Cuarto trimestre.

² La decisión fue tomada en el Encuentro Nacional de Emergencia que se llevó el viernes, 4 de octubre de 2019. Al conjunto de medidas gubernamentales que se consideraron “políticas lesivas” se les denominó “el paquetazo de Duque”. La convocatoria se hizo con base en trece puntos, que luego se convirtieron en 104 exigencias.

³ Desde las primeras jornadas de movilización, la Policía Nacional apeló al uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza. Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos calculó que, entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre de 2019, 1662 personas fueron detenidas en el territorio nacional en aplicación de una medida administrativa denominada “traslado por protección”. A/HRC/43/3 Add.3, párr. 89.

⁴ DANE (2019). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.

⁵ DANE (2022). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.

⁶ Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló: “El 44 % de las quejas, recibidas en el 2020 se refieren a la posible vulneración del derecho a la integridad personal a través de tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte de integrantes de la fuerza pública”. Defensoría del Pueblo (2021). *Informe defensorial: visita CIDH Colombia, protesta social abril a junio de 2021*, p. 18.

⁷ Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC 7641-2020, 22 de septiembre de 2020, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, pp. 93 y 127-129.

En 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de trabajo al país entre el 8 y el 10 de junio. En su informe de observaciones y recomendaciones indicó que la movilización masiva de ese momento se enraizó en “reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad colombiana, consignadas en la Constitución Política de 1991 y los Acuerdos de Paz de 2016” que persistieron debido a “la magnitud del descontento social y del carácter estructural de sus reivindicaciones”⁸.

En efecto, ocurrió un punto de inflexión el 15 de abril de 2021 cuando el Gobierno presentó ante el Congreso un proyecto de reforma tributaria que denominó “*Ley de solidaridad sostenible*”. Esta reforma buscaba crear impuestos o aumentarlos en varios artículos de la canasta familiar, servicios públicos y el transporte, lo que impactaría directamente en la garantía del conjunto de derechos sociales. Además, mantenía una serie de exenciones tributarias a empresas. Por lo que, fue calificada por muchos como una reforma construida desde una burbuja y desconectada de la realidad nacional que, para ese momento, se enfrentaba a las consecuencias sociales y económicas producto de la pandemia.

Esa iniciativa, aunada a la falta de respuesta institucional frente a las protestas previas, condujeron a un nuevo ciclo de movilización social que alcanzó dimensiones masivas. A pesar de que el 2 de mayo, el Gobierno renunció a que su iniciativa fuese considerada por el Congreso, las protestas continuaron. Solo entre el 28 de abril y el 4 de junio, la Defensoría del Pueblo registró la ocurrencia de 12 478 actos de protesta, en 862 municipios y Bogotá.

En 2022 se produjo el cambio de gobierno en medio de importantes transiciones políticas y con ello una transformación de la agenda política en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El gobierno electo promovió la construcción de acuerdos políticos para impulsar una serie de reformas sociales. El conjunto de estas reformas ha tenido una intensa agenda legislativa que incluyó, además del Plan Nacional de Desarrollo (PND), una serie de proyectos de ley que abordaban la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, la reforma pensional, la reforma a la salud, la reforma laboral y la reforma a la educación, entre otros. Como se abordará más adelante, el resultado de esta agenda fue complejo y marcado por tensiones de todo tipo, por lo que, a la fecha el balance muestra que menos de la mitad de estos proyectos fueron aprobados y algunos se encuentran en un estado de inestabilidad jurídica.

Desde 2023 hasta lo corrido de 2025, el trámite de las propuestas gubernamentales de reforma en el Congreso condujo a un debate que ha movilizado a importantes sectores sociales y políticos. No obstante, la polarización creciente de opiniones —en un ambiente en que las declaraciones contra quienes sostienen posturas diferentes son cada vez más estigmatizantes, ofensivas, racistas, agresivas, discriminatorias e incitantes al odio— ha sido determinante para que se reduzcan las posibilidades de construir consensos mínimos sobre reformas sociales necesarias. La Defensoría del Pueblo celebra que, a la fecha de presentación de este informe, se han logrado acuerdos alrededor de las reformas sociales presentadas durante el actual periodo de gobierno. Como se

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] [2021]. *Visita de trabajo a Colombia. Observaciones y recomendaciones*, julio de 2021, párr. 2 y 22. La cifra corresponde a la información que consolidó el Estado colombiano y suministró a la CIDH. Se desagregó del siguiente modo: 6328 concentraciones, 2300 marchas, 3190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. En 11060 [89 %] actos no se presentaron hechos de violencia.

abordará más adelante han sido aprobadas las reformas pensional y laboral. Además, la reforma a la salud continúa su trámite en el Congreso de la República.

Estado de implementación de las disposiciones del Pacto

Artículo 1. Libre determinación de los pueblos

A pesar de que el derecho fundamental a la consulta previa fue reconocido expresamente en el país mediante la Constitución Política de 1991 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT a través de la Ley 21 de 1991, a la fecha no existe un consenso sobre cómo regular este derecho. En su lugar, existen preocupaciones sobre los proyectos de ley que han sido elevados al Congreso de la República, sin la participación de los pueblos étnicos, donde se pretende regular el derecho.

Ante la ausencia de una regulación específica, el derecho a la consulta previa en el país se ha implementado a través de directivas y lineamientos del Ministerio del Interior que fueron adoptadas sin haber sido objeto de consulta previa. En muchas ocasiones, aquellos lineamientos no cumplen con los principios y estándares internacionales construidos alrededor de este derecho, lo que vulnera el marco nacional e internacional en la materia.

En el marco de la concertación del PND 2022-2026 se acordó con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras avanzar en la formulación de un protocolo específico de consulta⁹. Sin embargo, tres años después de este compromiso no se ha logrado un consenso sobre este protocolo.

Por otra parte, pese a los avances normativos que reconocen la diversidad étnica y cultural del país, el racismo estructural continúa limitando el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los pueblos étnicos. De acuerdo con el DANE, el 12,62 por ciento de la población se identifica como población étnica. No obstante, persisten brechas estructurales en el acceso a empleo, educación, salud, agua y vivienda. Esta Entidad ha reiterado que las desigualdades territoriales y la pobreza se manifiestan con mayor intensidad en las poblaciones étnico-raciales. Por ejemplo, la pobreza extrema afecta al 30,5 por ciento de la población afrodescendiente, frente al 18,8 por ciento en la población no afrodescendiente.

⁹ Este acuerdo fue pactado con el Espacio Nacional de Consulta Previa bajo el Código NT2-18. DNP [2023]. *Acuerdos derivados de la consulta previa con los pueblos y comunidades étnicas*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/acuerdos-derivados-Consulta-previa.pdf>

Artículo 2. Máximo de recursos disponibles para la garantía de los derechos del Pacto y obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos

Durante el periodo de estudio ocurrieron importantes cambios constitucionales y legislativos relevantes para la garantía progresiva de los DESC. Se destaca la aprobación de la Reforma Pensional [Ley 2381 de 2025] y la Reforma Laboral [Ley 2456 de 2025], ambas de origen gubernamental. A estas se suman las reformas constitucionales mediante las que se reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional [Acto Legislativo 01 de 2023], se modificó el Sistema General de Participaciones [Acto Legislativo 03 de 2024] y se reconoció el derecho de todas las personas a la alimentación adecuada [Acto Legislativo 01 de 2025].

Respecto a los recursos, la situación fiscal evidencia una tensión significativa entre la sostenibilidad y la realización de derechos. El aumento del gasto público general y del gasto social, entre 2020 y 2021, se apalancó

en el crecimiento de la deuda y del déficit fiscal. Consciente de las implicaciones que tenía la ambiciosa agenda social que incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, el Gobierno Petro se propuso incrementar los ingresos mediante una reforma tributaria, que el gasto superara el nivel que tuvo durante la pandemia, aumentar el ahorro y reducir el déficit del gobierno central, entre 2022 y 2023, de tal manera que estuviera alineado en 2025.¹⁰

En 2024, en contravía de estas proyecciones, el Gobierno aplazó el presupuesto debido a un recaudo de impuestos inferior al esperado y adoptó por decreto el presupuesto de la vigencia 2025, ante la falta de acuerdos en el Congreso. En enero de 2025 apeló de nuevo al recorte presupuestal y, en junio, al establecer el Marco Fiscal de Mediano Plazo, activó la cláusula de escape de la regla fiscal.¹¹

Artículo 3. Brechas de género en la garantía de los DESC

La garantía y goce efectivo de los DESC denota marcadas brechas de género que, a pesar de los esfuerzos, se perpetúan, lo cual refleja barreras históricas y sistemáticas.

La pobreza sigue afectando desproporcionadamente a las mujeres. De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), los hogares encabezados por mujeres se ven mayormente afectados por la pobreza que a

los encabezados por hombres. No obstante, entre 2021 y 2024, la brecha entre unos y otros disminuyó de 2.9 a 2.5 p.p. Por su parte, entre 2021 y 2022, la brecha entre los hogares en situación de pobreza monetaria, según el sexo de la persona que ejerce la jefatura, se amplió de 1.7 a 2 p.p. Mientras que la brecha de los hogares en pobreza monetaria extrema se mantuvo en 1 p.p.

¹⁰ PND 2022-2026, pp. 32, 354, 360, 361, 365 y 410.

¹¹ Permite suspender temporalmente las reglas fiscales en situaciones excepcionales.

Cuadro 1. Brechas según el sexo y el autorreconocimiento étnico de quienes ejercen la jefatura del hogar

Condición de quienes ejercen la jefatura del hogar	Resultados porcentuales									
	PM			PME			IPM			
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2024
Nacional	39,7%	36,6%	33,0%	13,7%	13,8%	11,4%	25%	25%	25%	25%
1. Hombres	38,8%	35,7%	31,9%	13,2%	13,3%	10,9%	25%	25%	25%	25%
2. Mujeres	40,5%	37,6%	34,1%	14,1%	14,2%	11,9%	25%	25%	25%	25%
Brecha 1-2 (en p.p.)	1.7	1.9	2.2	0.9	0.9	1.0	25%	25%	25%	25%
3. Indígenas	61,0%	61,9%	58,4%	32,2%	37,6%	35,5%	25%	25%	25%	25%
Brecha 3-5 (en p.p.)	22.7	27.4	27.7	19.6	25.5	25.9	25%	25%	25%	25%
4. NARP	46,1%	47,0%	43,2%	17,2%	20,5%	17,3%	25%	25%	25%	25%
Brecha 5-6 (en p.p.)	7.8	12.5	12.5	4.6	8.4	7.7	25%	25%	25%	25%
5. Sin autorreconocimiento étnico	38,3%	34,5%	30,7%	12,6%	12,1%	9,6%	25%	25%	25%	25%

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2024, 2025). Anexos.

Persiste una profunda desigualdad en la organización social del cuidado y la distribución de estas tareas recae de manera desproporcionada sobre las mujeres. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 74,8 por ciento de las personas cuidadoras no remuneradas son mujeres¹², como se profundizará a continuación. Como consecuencia, existen mayores barreras para las mujeres para acceder a oportunidades laborales, académicas y de participación política lo que repercute en la garantía del conjunto de los DESC en cabeza de las mujeres.

La participación de las mujeres en el mercado laboral tiene comportamientos claramente diferenciados frente a los hombres. Al tomar

como referencia el trimestre de noviembre de 2024 a enero de 2025¹³, la tasa global de participación de los hombres fue de 76.4 por ciento y la de mujeres de 52.7 por ciento. La tasa de ocupación para los hombres fue de 70.8 por ciento y 46 por ciento para las mujeres. Finalmente, la tasa de desocupación muestra que para los hombres fue de 7.4 por ciento, mientras que para las mujeres fue de 12.7 por ciento. Todo esto refleja que el mercado laboral colombiano aún está marcado por fuertes desequilibrios y obstáculos para la integración efectiva de las mujeres.

La tasa de cobertura de educación primaria, básica y media la participación por sexo es un rasgo estable durante las últimas décadas. Si bien la tasa de tránsito a educación supe-

¹² Para 2020-2021, en el país, el 63,0 por ciento de los hombres y el 90,3 por ciento de las mujeres de 10 años o más realizó actividades de trabajo no remunerado. De acuerdo con el DANE, las mujeres dedicaron, en promedio, 7 horas 44 minutos diarias a estas actividades, mientras que los hombres dedicaron 3 horas, 6 minutos en promedio.

¹³ DANE (2025). *Mercado laboral según sexo*. Boletín técnico.

rior es más favorable para los hombres que para las mujeres, tampoco se encuentra una brecha sustancial. En 2021, esta fue calculada en 40,2 por ciento para los hombres y en 39,3 por ciento para las mujeres¹⁴. Finalmente, es importante mencionar que el déficit habitacional cuantitativo es más alto cuando el jefe de hogar es un hombre [33,4 %], que cuando es una mujer [27,9 %]¹⁵.

El cuidado, como derecho emergente, se ha posicionado en la agenda regional de Latinoamérica. Muestra de ello es la reciente Opinión Consultiva 31 de 2025 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la que la Corte IDH se pronunció sobre el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos. En esta opinión, la Corte IDH consideró que el derecho al cuidado es un derecho humano autónomo vinculado a la igualdad de género, la no discriminación, la dignidad y el bienestar de las personas. Además, precisó que el derecho al cuidado tiene tres dimensiones: ser cuidado, cuidar y el autocuidado.

De acuerdo con el DANE,¹⁶ en Colombia hay 6,8 millones de personas cuidadoras de tiempo completo. Además, hay 2,8 millones de personas cuidadoras no remuneradas. De ellas, solo el 25,2 por ciento son hombres. Por su parte, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo¹⁷ (ENUT) para 2020-2021, en el país, el 63,0 por ciento de los hombres y

el 90,3 por ciento de las mujeres de 10 años o más realiza actividades de trabajo no remunerado. Además, las mujeres dedicaron, en promedio, 7 horas 44 minutos diarias a estas actividades, mientras que los hombres dedicaron 3 horas 6 minutos en promedio. En efecto, las cifras relevan la organización social del cuidado que impone las cargas principalmente sobre las mujeres y sobra las cuales el Estado ha permanecido ajeno a esta responsabilidad.

Otro de los puntos más relevantes de la ENUT fue la correlación entre la cantidad de tiempo dedicado al cuidado y la vulnerabilidad económica. Por ejemplo, en 2021, las mujeres que dedicaron más tiempo a las labores de cuidado residían en viviendas de menor estrato socioeconómico. En el caso de las mujeres que residen en estrato 1 se destinan 8 horas y 21 minutos al trabajo de cuidado no remunerado¹⁸. En cambio, en el caso de las mujeres que residen en estrato 6, el tiempo se reduce en 2 horas y 10 minutos menos. Además, de acuerdo con los datos de la ENUT, las mujeres campesinas dedican aún más tiempo a actividades de trabajo no remunerado. En este caso, la participación en actividades de trabajo no remunerado vincula al 94,5 por ciento de las mujeres y al 58,9 por ciento de los hombres.¹⁹

Ante este panorama, el Estado colombiano recientemente ha avanzado desde diferen-

¹⁴ Ministerio de Educación Nacional [2023]. *Tránsito de la educación media a la educación superior: análisis comparativo del periodo 2016-2021*. Boletín de la educación superior en cifras.

¹⁵ DANE [2022]. *Déficit habitacional*. Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2021. Comunicado de prensa.

¹⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2023. *Gran Encuesta Integrada de Hogares*.

¹⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021. *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo* [ENUT].

¹⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021. *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo* [ENUT].

¹⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2021. *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo* [ENUT].

tes frentes en el reconocimiento del derecho al cuidado como derecho autónomo y en la construcción de una política alrededor del cuidado que reconozca y dignifique el trabajo de cuidado y avance en la redistribución de las responsabilidades de cuidado en la sociedad.

Las sentencias recientes de la Corte Constitucional se articulan con algunos pronunciamientos que han sido acogidos en años anterior al periodo de reporte. Por ejemplo, en 2017, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-252²⁰ cambió el enfoque familiarista que era predominante en el país hasta ese momento y reconoció la responsabilidad principal del Estado en la protección de los derechos y el cuidado de las personas mayores. A partir de ahí, la Corte Constitucional ha avanzado en una línea jurisprudencial alrededor de los cuidados. Recientemente, en Sentencia T-077 de 2024,²¹ la Corte abordó las tensiones entre el cuidado y la autodeterminación y autonomía de las personas mayores. Además, enfatizó la necesidad de avanzar en una sociedad en donde el cuidado de esta población sea una responsabilidad colectiva prioritaria, con la familia, el Estado y la sociedad como garantes solidarios.

Colombia avanzó en el reconocimiento del cuidado como derecho humano autónomo. En la Sentencia C-400 de 2024²², que constituye un hito en el país, se reconoció el derecho al cuidado bajo tres dimensiones: (i) el derecho a cuidar, (ii) el derecho a recibir cuidado y (iii) el derecho al autocuidado. En la providencia, la Corte reconoce al cuidado como un derecho universal que no está atado a un grupo poblacional y define, al menos, siete (7) estándares de protección del derecho al cuidado²³.

En términos legislativos, los instrumentos en el país inicialmente estuvieron asociados a la economía del cuidado y al reconocimiento del trabajo de cuidado. Por ejemplo, desde 2010 y amparados en la Ley 1413 de ese mismo año, se incluyó a la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales. Más adelante, se ha avanzado en una legislación que reconoce la importancia de los cuidados más allá de esta perspectiva. Por ejemplo, el Decreto 1228 de 2022 crea la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado cuyo objeto es la coordinación y articulación intersectorial para la implementación de la política.

²⁰ Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-252 del 26 de abril de 2017. M.P. Iván Humberto Escruera.

²¹ Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-077 del 12 de marzo de 2024. M.P. Natalia Ángel Cabo.

²² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-400 del 19 de septiembre de 2024. M.P. Diana Fajardo.

²³ Los 7 estándares son: (i) El Estado debe promover sistemas de cuidado que garanticen su disfrute y ejercicio y que evalúen su desarrollo progresivo. (ii) El cuidado como derecho fundamental promueve en el trabajo políticas de conciliación de la vida personal, con las responsabilidades familiares y el bienestar cotidiano. (iii) Quienes cuidan deben tener alguna formación y capacitación para hacerlo, tanto desde el ámbito físico como psicosocial. (iv) Los cuidadores deban contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus labores de cuidado; sean estos, elementos de tipo médico, sanitario, de infraestructura, transporte y movilidad y demás. (v) El cuidado debe tener como propósito no solo la subsistencia de la persona a quien se cuida, sino la realización de la persona y la consecución de su propio proyecto de vida. (vi) El cuidado debe valorarse socialmente, esto fortalece los lazos esenciales del afecto, la dignidad y la interdependencia humana. (vii) El cuidado debe ser asumido socialmente, a través de la corresponsabilidad entre familia, Estado y particulares. Esto conduce a que las políticas que desarrolle deban contar con enfoques diferenciales y de género, entendiendo que ha sido realizado mayoritariamente por mujeres.

Posterior a ello, se expidió la Ley 2297 de 2023 que es resultado de la incidencia política de organizaciones de personas cuidadoras de personas con discapacidad. En ella, se establecen medidas para la garantía de los derechos de personas cuidadoras o asistentes personales de personas con discapacidad que así lo requieran. Por su parte, la Ley 2281 de 2023 que crea el Ministerio de Igualdad y Equidad incluye la creación del Sistema Nacional de Cuidado cuyo objeto mediante el que se articulan servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera corresponsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres.

La Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” se refirió en su artículo 6 a la obligación del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Igualdad y Equidad, de crear, fortalecer e integrar una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas así como servicios de cuidado y de desarrollo de capacidades para las personas que requieren cuidado o apoyo, a saber: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores y demás poblaciones definidas.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo definieron siete (7) componentes del Sistema

Nacional de Cuidado²⁴. Como resultado de este marco, el Ministerio de Igualdad y Equidad publicó el 24 de abril de 2024 el proyecto de decreto “Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cuidado, sus componentes, sus instancias de gobernanza, se determina la oferta de servicios del Sistema y deroga los Decretos 2490 de 2013 y 1228 de 2022”.

En términos de política pública, el avance más reciente es la expedición del documento CONPES 4143 de 2025 que tiene por objeto “avanzar en la transformación de la organización social del cuidado en Colombia para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas cuidadoras, incluyendo el de cuidar en condiciones dignas, y el derecho a recibir cuidado, asistencia o apoyo de las personas que lo requieren; así como reconocer y fortalecer las formas colectivas y comunitarias de cuidado y las prácticas de cuidado propias de pueblos étnicos y comunidades campesinas, como pilar del sostenimiento de la vida humana y no humana e interdependiente en todas sus expresiones.”²⁵

Esto implica una ampliación en la mirada que le ha dado el Estado colombiano al cuidado. De modo que el mismo no se agota en el reconocimiento del trabajo reproductivo (remunerado o no), sino como pilar de la vida que se relaciona, no solo con el derecho a la salud, sino con derecho al ambiente sano, los derechos culturales y los derechos de los pueblos étnicos y campesinos. Este CONPES será determinante en los próximos años ya que en él se prevé la inversión de 25 billones de pesos a través de 133 acciones

²⁴ a. Creación, ampliación y regulación de los servicios de cuidado. b. Modelo de gobernanza y territorialización del Sistema Nacional de Cuidado. c. Transformación cultural para promover la corresponsabilidad del cuidado. d. Alianzas público-populares para los cuidados comunitarios. e. Sistema de información, difusión y gestión del conocimiento. f. Difusión del Sistema Nacional de Cuidado. g. Mecanismo de financiación del Sistema Nacional de Cuidado.

²⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación [2025], p. 99.

organizadas en cuatro (4) ejes estratégicos organizados hasta 2034²⁶.

En síntesis, Colombia ha logrado grandes avances alrededor del derecho al cuidado. Esto incluye aproximaciones desde la jurisprudencia constitucional, avances en materia legislativa y la emisión de una Política Nacional de Cuidado. Sin embargo, esta Entidad ha evidenciado dificultades en la implementación efectiva de estas medidas. Se han presentado demoras e incumplimientos por parte de las entidades del Estado en las acciones que permitan hacer tangibles las medidas a favor de las personas cuidadoras. De tal forma que, si bien es fundamental emitir normas y actos administrativos, también es necesario implementar acciones concretas que permitan aterrizar este derecho en los territorios y reivindicar el trabajo de cuidado que ha recaído históricamente en las mujeres y en los grupos étnicos y campesinos.

Por ejemplo, aun cuando la Ley 2297 que prevé acciones a favor de las personas cuidadoras de personas con discapacidad y asistentes fue sancionada el 28 de junio de 2023, la Defensoría del Pueblo ha identificado diversos

problemas en su implementación. Entre ellos, a la fecha no se ha puesto en operación el perfil ocupacional de las personas cuidadoras en el Sistema Nacional de Cualificaciones como un requisito indispensable que permitirá acceder a programas de capacitación y certificación para las personas cuidadoras. Además, es fundamental que se defina la forma en que se dará cumplimiento al artículo 12 de la citada Ley que permite a las personas cuidadoras no remuneradas que no cuenten con ingresos propios acceder de forma prioritaria a los programas sociales del Estado.

Por su parte, aun cuando han transcurrido más de dos años desde la sanción de las leyes 2281 y 2297 de 2023, y más de un año de la publicación del proyecto de decreto reglamentario, a la fecha, el Gobierno Nacional no ha expedido la reglamentación del Sistema Nacional de Cuidado, a pesar de que esta constituye un compromiso de su plan de gobierno, específicamente del Eje de Transformación 2 “Seguridad humana y justicia social.”²⁷

²⁶ Estos cuatro ejes son: (i) estrategia para reconocer y proteger las prácticas de cuidado comunitario, colectivo, y propias de comunidades campesinas y pueblos étnicos; (ii) estrategia para contribuir al reconocimiento y la garantía de los derechos de las personas cuidadoras para mejorar su calidad de vida y mejorar las condiciones en las que proveen cuidados; (iii) estrategia para transformar factores culturales que mantienen una desigual organización social del cuidado y (iv) estrategia para aumentar la capacidad estatal para satisfacer de manera oportuna y pertinente de las demandas de cuidado de la población que lo requiere y para asegurar el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Cuidado.

²⁷ Departamento Nacional de Planeación [DNP], [2023]. *Bases Plan Nacional de Desarrollo: Colombia Potencia Mundial de la Vida*.

Artículos 4 y 5. Prohibición de regresividad

El coeficiente de Gini de Colombia es uno de los más altos del mundo. Entre 2012 y 2017 disminuyó de 0.546 a 0.519. Desde 2018 hasta 2021 aumentó de 0.527 a 0.563²⁸. Con base en encuestas de hogares y registros administrativos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), World Inequality Database estableció que para 2021 en Colombia, el 10 por ciento de la población con mayores ingresos concentra el 61 por ciento del total de los ingresos del país, mientras que el 1 por ciento más rico percibe aproximadamente una quinta parte de todos los ingresos. En contraste, la mitad de la población con menores ingresos recibe menos del 7 por ciento del total.²⁹

El conflicto armado prolongado ha tenido efectos notables en el desarrollo humano de Colombia. Las brechas de pobreza y desigualdad se presentan con mayor claridad en aquellas regiones que han sufrido con mayor intensidad el conflicto. El tercer informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica circunstancias diversas que condicionan la posibilidad de disfrutar del *derecho a un nivel de vida adecuado* en el territorio nacional. Según el informe, las posibilidades y condiciones de vida que tiene, por ejemplo, una persona en Antioquia —uno de los 15 departamentos clasificados con desarrollo humano alto— difieren notablemente de las que enfrenta alguien en La Guajira —ubicada entre los 17 departamentos con desarrollo humano me-

dio— y son aún más contrastantes frente a contextos como el de Vaupés —uno de los dos departamentos con desarrollo humano bajo—. A esto se suma que, en la última década, las brechas entre estos territorios se han ampliado aún más.³⁰

Igualmente, conviene resaltar los hallazgos del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. En su informe sobre la visita que realizó al país en 2024, además de señalar que Colombia ha avanzado en la lucha contra la pobreza, advirtió puntos clave sobre la desigualdad e inequidad en el país: (i) persisten grandes disparidades poblacionales y geográficas; (ii) la desigualdad de ingresos sigue siendo muy pronunciada; (iii) no cesa de reproducirse el círculo vicioso entre pobreza y conflictos armados; (iv) el país ostenta el deshonroso título de ser el país con menor movilidad social de la OCDE —situación que es reforzada por imaginarios y prácticas sociales que acrecientan las distancias establecidas por la estratificación social y cada vez más exaltan la aporofobia— y (v) que el sistema educativo, en particular, continúa operando de manera muy asimétrica³¹.

En esta materia, el Congreso de la República aprobó una reforma constitucional que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991. Esta norma reforma el Sistema General de Participaciones y busca aumentar los recursos de inversión administrados por los entes territoriales para financiar

²⁸ DANE [2024]. *Serie empalmada de 2012 a 2023 indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema* [anexos, formato Excel].

²⁹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], [2024]. *Estadísticas de ingreso y riqueza en clave de género: un zoom en las personas más ricas de Colombia*, p. 3.

³⁰ PNUD Colombia [2024]. *Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades. Informe nacional de desarrollo humano*. Ferrer, S. [Representante Residente PNUD Colombia].

³¹ Consejo de Derechos Humanos [2025]. *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter*, doc. A/HRC/59/51/Add.1, 25 de abril.

programas orientados a la garantía progresiva de un catálogo acotado de derechos sociales: educación, salud, agua y saneamiento básico. En la actualidad, la nación transfiere alrededor del 20 por ciento de sus ingresos corrientes. Con la reforma, la nación transferirá 39,5 por ciento de los ingresos corrientes a los entes territoriales. Esto aumentará la autonomía financiera y administrativa de los departamentos, distritos y municipios.

La implementación de esta reforma está sujeta a una ley de competencias sobre la cual no hay aún un proyecto radicado por el Gobierno ante el Congreso. Este instrumento es clave para avanzar en la descentralización del Estado y la autonomía de los territorios. Por lo que su regulación debe orientarse a promover la construcción de capacidades institucionales, el fortalecimiento de la autonomía territorial y una mayor eficiencia en la gestión de los recursos. Igualmente, es fundamental establecer mecanismos de control y transparencia que permitan prevenir y sancionar prácticas de corrupción en las regiones.

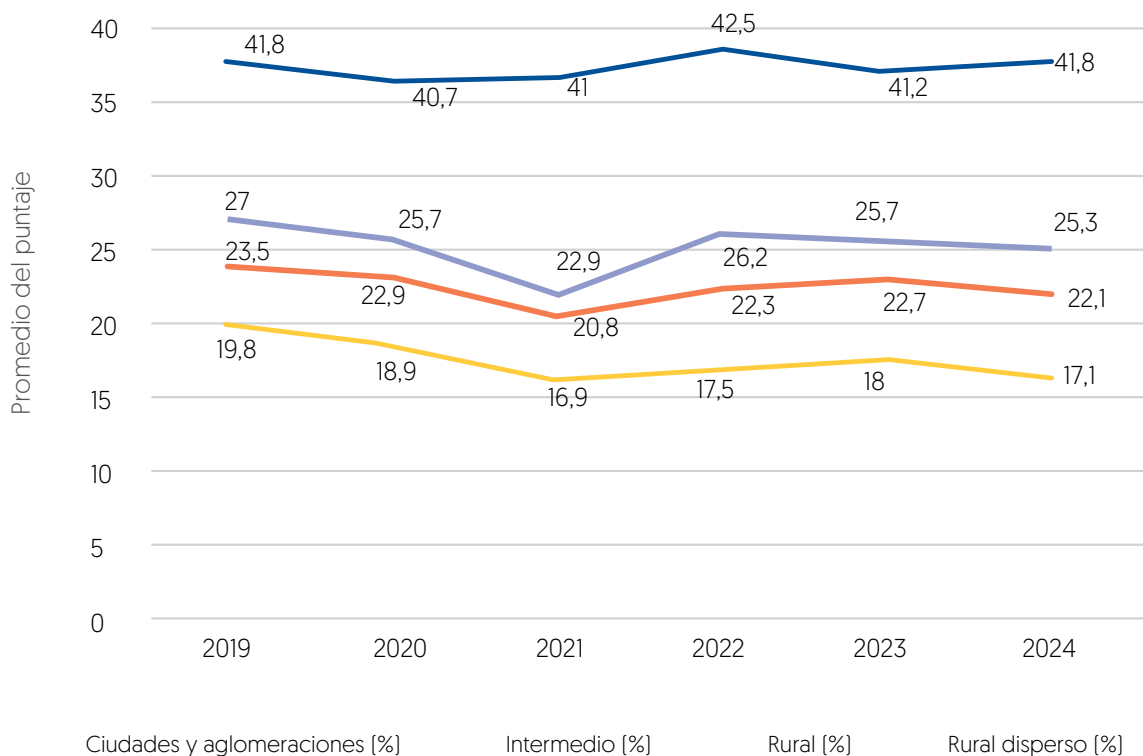
De igual forma, persisten brechas profundas en el acceso al sistema financiero. Por ejemplo, si bien el porcentaje de personas mayores de edad que cuentan con un producto de depósito es alto (95,8 %), en el caso de las áreas rurales dispersas menos del 67 por ciento de los adultos cuenta con estos productos. La brecha se profundiza en los municipios rurales del Caribe donde menos de la mitad de los adultos acceden a productos de depósito³².

La situación es más preocupante en el caso de servicios de crédito que se concentra en hombres en edad productiva (26 a 65 años), residentes en ciudades y aglomeraciones. Para 2024, el 35,5 por ciento de las personas adultas en el país accedió a un crédito; sin embargo, en el caso de la población en áreas rurales fue de 22,1 por ciento y solo el 17,1 por ciento en zonas rurales dispersas.³³ Ante este panorama es esencial avanzar hacia un sistema financiero democrático, accesible y adaptado a las realidades territoriales. Todo ello considerando que la inclusión financiera no es un fin en sí mismo, sino una vía concreta para ejercer y garantizar derechos humanos.

³² Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2025). *Reporte de Inclusión Financiera (RIF) 2024*.

³³ Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades (2025). *Reporte de Inclusión Financiera (RIF) 2024*.

Gráfica 1. Indicador de acceso al crédito por niveles de ruralidad (2019 – 2024)



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera

Finalmente, la corrupción sigue siendo una problemática profunda y con graves consecuencias en materia de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. De acuerdo con la Corporación Transparencia por Colombia entre 2016 y 2022 en Colombia se han perdido más de 21 billones de pesos a causa de la corrupción. Esto afectó a 15 000 000 de personas en el país. Además, se identificaron más de 1000 hechos de corrupción documentados en prensa de circulación nacional y regional. En particular, sobre

los hechos de corrupción ocurridos entre 2021 y 2022 se destacó la incidencia de este fenómeno en el sistema de contratación pública y una mayor afectación en los sectores de Defensa y Salud³⁴. Asimismo, para el periodo 2021-2022, la mayor cantidad de dinero comprometido correspondió al Gobierno Nacional con una cifra que ascendió a cinco billones aproximadamente, seguido de las gobernaciones con una cifra cercana a los cuatro billones.³⁵

³⁴ Corporación Transparencia por Colombia (2024). *Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2022*.

³⁵ Ibid.

Artículos 6 y 7. Derecho al trabajo

El panorama laboral colombiano durante el periodo de reporte ha estado caracterizado por altos niveles de informalidad laboral y las distorsiones derivadas de las medidas económicas adoptadas en el periodo de manejo

de la pandemia por el COVID-19. Estas medidas causaron retrocesos significativos en el desarrollo económico y social de amplios sectores sociales del país.

Tabla 2. Principales indicadores del mercado laboral colombiano

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% población en edad de trabajar	76,5	76,8	77,1	77,3	77,6	78,0
Tasa Global de Participación [TGP]	64,6	62,4	62,5	63,8	63,8	64,4
Tasa de Ocupación [TO]	58,2	53,7	55,5	57,3	57,4	58,5
Tasa de Desocupación [TD]	9,9	13,9	11,1	10,3	10,0	9,1

Fuente: DANE – GEIH. Cifras de referencia corte a diciembre.

Entre 2019 y 2024³⁶ aumentó en 1.4 p.p. el volumen de personas en edad de trabajar (aproximadamente 730 000 personas)³⁷. Por su parte, la Tasa Global de Participación (TGP) muestra una caída significativa entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, atribuible a los efectos de las medidas sanitarias y económicas en el marco de la pandemia. Sin embargo, se recuperó en el periodo 2022-2024 y alcanzó el 64,4 por ciento -cifra con un nivel marginal inferior al año de prepandemia-

Similar al comportamiento de la TGP, la Tasa de Ocupación (TO) estuvo en 58.2 en 2019, con un fuerte descenso en 2020 y lenta recuperación en los años subsiguientes hasta alcanzar el nivel de 58.5 en 2024. Mientras que la Tasa de Desocupación (TD) registrada en 2019 fue de 9,9 con un ascenso destacable en 2020 y reducciones consecutivas y sostenidas en los siguientes años, hasta 2024 cuan-

do se ubicó en el 9,1. De modo que, solo hasta 2024 se alcanzaron mediciones similares a 2019 (año de prepandemia) como efecto, las medidas sanitarias y económicas orientadas a controlar la propagación del COVID-19.

En relación con la remuneración mínima, vital y móvil, en los últimos años, el Gobierno aumentó el salario mínimo por encima de los índices de precios al consumidor (en 2021, la inflación fue de 5.62 por ciento y el aumento salarial para 2022 fue de 10.07 por ciento; en 2022, el IPC fue de 13.12 por ciento y el aumento salarial fue de 16 por ciento y en 2023, el IPC fue de 9.28 por ciento con un aumento salarial para 2024 de 12.07 por ciento³⁸). Este aumento ha buscado mejorar las condiciones económicas de los trabajadores, avocar la resiliencia del sector trabajador y permitirle recuperar la capacidad adquisitiva para fortalecer el mercado interno a través de mejoras en el consumo.

³⁶ Para efectos de presentación de resultados se toman las cifras mensuales a diciembre de cada año de observación.

³⁷ Pasó del 76.5 al 78 del total de población nacional como resultado del crecimiento poblacional

³⁸ DANE. *Índice de Precios al Consumidor*. Aumentos históricos del salario mínimo en Colombia. Ministerio del Trabajo.

La Defensoría del Pueblo ha sostenido que, en la discusión sobre los aumentos anuales del salario mínimo, se deben incorporar análisis adicionales a los indicadores de corto plazo como inflación y productividad anual, entre otros. Además, es necesario incorporar observaciones más amplias de los efectos en la distribución del ingreso y de la riqueza, basados en la relación entre salario mínimo y PIB per cápita, y los análisis de los determinantes de la inflación a largo plazo³⁹.

En cuanto a las mediciones de trabajo informal, según cifras del DANE⁴⁰, la proporción de población ocupada de manera informal⁴¹ se ha mantenido alta de manera persistente con disminuciones estadísticamente marginales en los últimos años. A partir de la medición de trimestre móvil de noviembre – enero, el periodo 2021-2022 se ubicó en 58; en el periodo 2022-2023 se ubicó en 57,7; en el periodo 2023-2024 se redujo hasta el 55,7 y en el periodo noviembre 2024 – enero de 2025 se ubicó en 56. Entre los principales determinantes para el elevado nivel de informalidad laboral, se ha señalado la normatividad que ha favorecido la tercerización laboral y la constitución de cooperativas de trabajo, los bajos niveles de formalización en el sector comercial, las expresiones informales comerciales en el sector rural, así como la legislación que favorece la vinculación de profesionales en el sector oficial a través de contratos de prestación de servicios.

De acuerdo con las más recientes cifras publicadas por el DANE, la microempresa utiliza un 84.7 por ciento de trabajadores informales y la pequeña empresa utiliza un 20.8 por ciento.

En 2023, el DANE hizo el lanzamiento del Censo Económico Nacional Urbano CENU 2024, como ejercicio estadístico de levantamiento de información en cada uno de los municipios de Colombia para recopilar información detallada de empresas, establecimiento (fijos y semifijos), viviendas con actividad económica visible y vendedores de calle. Este es un ejercicio sin precedentes que permitirá conocer el tejido productivo nacional que abarca desde las grandes, mediana y pequeñas empresas, hasta los establecimientos y los negocios que conforman la economía popular. El último ejercicio censal similar se llevó a cabo en 1990; es decir, 34 años atrás. La presentación de resultados y los análisis estadísticos se contempla realizarlas a partir de 2025.

En términos de las reformas sociales para avanzar en la garantía de los derechos humanos laborales se destaca la aprobación de la reforma laboral. Luego de un álgido debate en el Congreso y en el país en general, el 25 de junio de 2025 fue sancionada la Ley 2466 de 2025 “Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”. Esta norma incorpora

³⁹ Un estudio publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en enero de 2024 encontró que el principal determinante de la inflación en Colombia entre los años 2021 y 2022 fueron las utilidades de las empresas, muy por encima de los costos laborales. Lo anterior obedece, principalmente, a que las firmas aumentaron sus precios aprovechando un mayor poder de mercado. <https://www.minhacienda.gov.co/w/las-utilidades-de-las-firmas-han-tenido-un-rol-determinante-en-el-aumento-de-la-inflacion-en-colombia#:~:text=Algunos%20estudios%20recientes%20han%20encontrado,la%20de%20los%20costos%20laborales>.

⁴⁰ DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

⁴¹ Según la fuente son todos los asalariados o empleados domésticos que no cuentan con cotizaciones de salud ni a pensión por concepto de su vínculo laboral con el empleador que los contrató. De igual forma, comprende a los trabajadores por cuenta propia y patrones o empleadores que hayan quedado clasificados en el sector informal.

transformaciones profundas en el régimen laboral, al promover el contrato a término indefinido como regla general, fortalecer los derechos de los aprendices del SENA y modificar significativamente los recargos por trabajo nocturno, dominical y festivo. Entre las principales medidas se incluye la modificación del horario nocturno desde las 7:00 p. m., el aumento progresivo del recargo festivo al 80 por ciento en 2025 para llegar al 100 en 2027, y la inclusión de los trabajadores de plataformas digitales bajo protección laboral y seguridad social integrada.

La Defensoría del Pueblo ha intervenido en el proceso legislativo, al resaltar la importancia de actualizar la legislación laboral colombiana con el fin de afrontar los desafíos del mundo del trabajo. En especial, es imprescindible avanzar en la garantía del derecho humano al trabajo a partir de la agenda internacional del trabajo decente.

Esta entidad destaca los avances en materia de protección de derechos que incorpora la

reforma laboral. Entre ellos, el enfoque diferencial y de género, la protección a mujeres trabajadoras y a las personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas (OSIGD) que han sido víctimas de violencias basadas en género; la incorporación de la jurisprudencia constitucional relacionada con la garantía del derecho al trabajo; la promoción del diálogo social y de los derechos de asociación; la protección y formalización laboral de las trabajadoras domésticas, entre otros aspectos.

Las consideraciones realizadas por la Defensoría del Pueblo a la reforma laboral se enmarcan en la obligación del Estado de garantizar el amparo del principio de progresividad, que se entiende como la prohibición que tienen los Estados de retroceder en la garantía de algún derecho de contenido social. Por ello, Colombia tiene la obligación de reivindicar y dignificar el trabajo, al adoptar medidas que cumplan con los compromisos internacionales en esta materia.

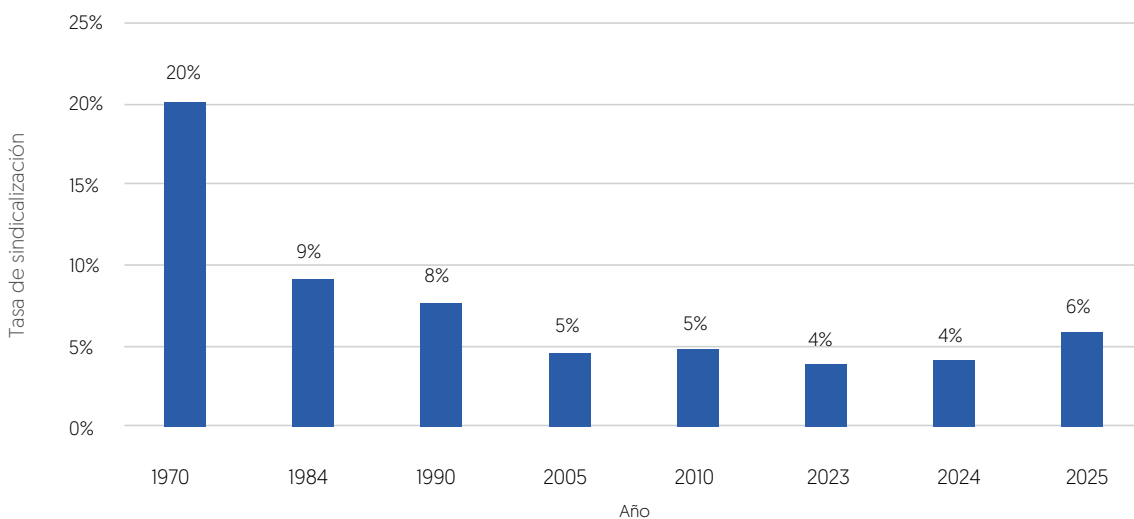
Artículo 8. Derecho a la asociación sindical

La evolución de las tasas de sindicalización en Colombia refleja una tendencia de debilitamiento del movimiento sindical. Hace más de cincuenta años, cerca del 20 por ciento de las personas trabajadoras estaba afiliada a algún sindicato. Para mediados de los años

ochenta, esa cifra ya había descendido a un 9,3 por ciento y continuó cayendo: en 1990 se ubicaba en 7,8 por ciento y para 2010 rondaba el 4,9 por ciento. En 2024, solo el 4 por ciento de los trabajadores se encuentra sindicalizado.⁴²

Gráfica 2. Tasa de sindicalización en Colombia (1975-2025)

⁴² FES-Colombia [2024]. *Panorama del sindicalismo en Colombia*. IRShare.



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio del Trabajo y otras fuentes⁴³.

La tasa de afiliación sindical en Colombia sigue siendo baja y no se ha revertido la tendencia general a la baja que se presenta desde hace décadas. La informalidad, la tercerización y el uso extensivo de figuras contractuales precarias siguen siendo grandes barreras para el ejercicio pleno del derecho a la asociación sindical.

Adicionalmente, se presenta un complejo fenómeno de atomización de la organización sindical. Según el Ministerio del Trabajo hay alrededor de 6000 organizaciones sindicales registradas, pero eso no se traduce en mayor fuerza o cobertura real. Muchas de esas

organizaciones son pequeñas, sin capacidad de negociación efectiva o dispersas en sectores de alta rotación laboral.

La persistencia de amenazas, hostigamientos y actos de violencia contra sindicalistas ha generado un ambiente de intimidación que restringe el ejercicio pleno de la libertad sindical. Informes recientes indican que, entre 1971 y 2023, el movimiento sindical ha sufrido 15 810 violaciones a la vida, libertad e integridad de sus miembros, representando el 63 por ciento de los casos de sindicalistas asesinados en el mundo durante ese periodo [Escuela Nacional Sindical (ENS), 2020]. Por su

⁴³ Los datos para 1984, 1990 y 2005 se basan en Universidad de los Andes. *Trabajo, género y sindicatos*, mientras que el dato de 2023 proviene de El Colombiano. El dato de 2025 de SUR.org no se trata de una fuente oficial, pero utiliza fuentes del DANE o el Ministerio del Trabajo y es interpretado desde una mirada analítica o académica. En años más recientes, la Escuela Nacional Sindical y otras fuentes académicas como el CIDER de la Universidad de los Andes han registrado cifras similares. Por ejemplo, el CIDER indica que, en 2005, la tasa era de 4,6 por ciento, mientras que reportes de prensa respaldados por el Ministerio del Trabajo indicaban que, en 2023, la cifra se mantenía cercana al 4 por ciento, lo que equivale a aproximadamente 1,2 millones de trabajadores sindicalizados. El Colombiano (2023, mayo 1). *Sindicatos en Colombia: un análisis del Día Internacional del Trabajo*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/sindicatos-en-colombia-un-analisis-del-dia-internacional-del-trabajo-DN24389596>. Misión de Observación Electoral (MOE). [2024]. *Informe anual de violencia contra liderazgos sociales y sindicales 2023*. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2024/04/ultimoooo-20240315-Informe-de-violencia-contra-liderazgos-Anual-2023-e-inicio-de-2024-version-final-2.pdf>. SUR. [2025, febrero 10]. *Colombia: avances en el salario mínimo, pero estancamiento en la negociación colectiva*. <https://www.sur.org.co/colombia-avances-en-el-salario-minimo-pero-estancamiento-en-la-negociacion-colectiva/>

parte, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo recopiló los siguientes datos sobre sindicalistas asesinados durante 2019 y 2024:

Tabla 3. Sindicalistas asesinados durante 2019 y 2024

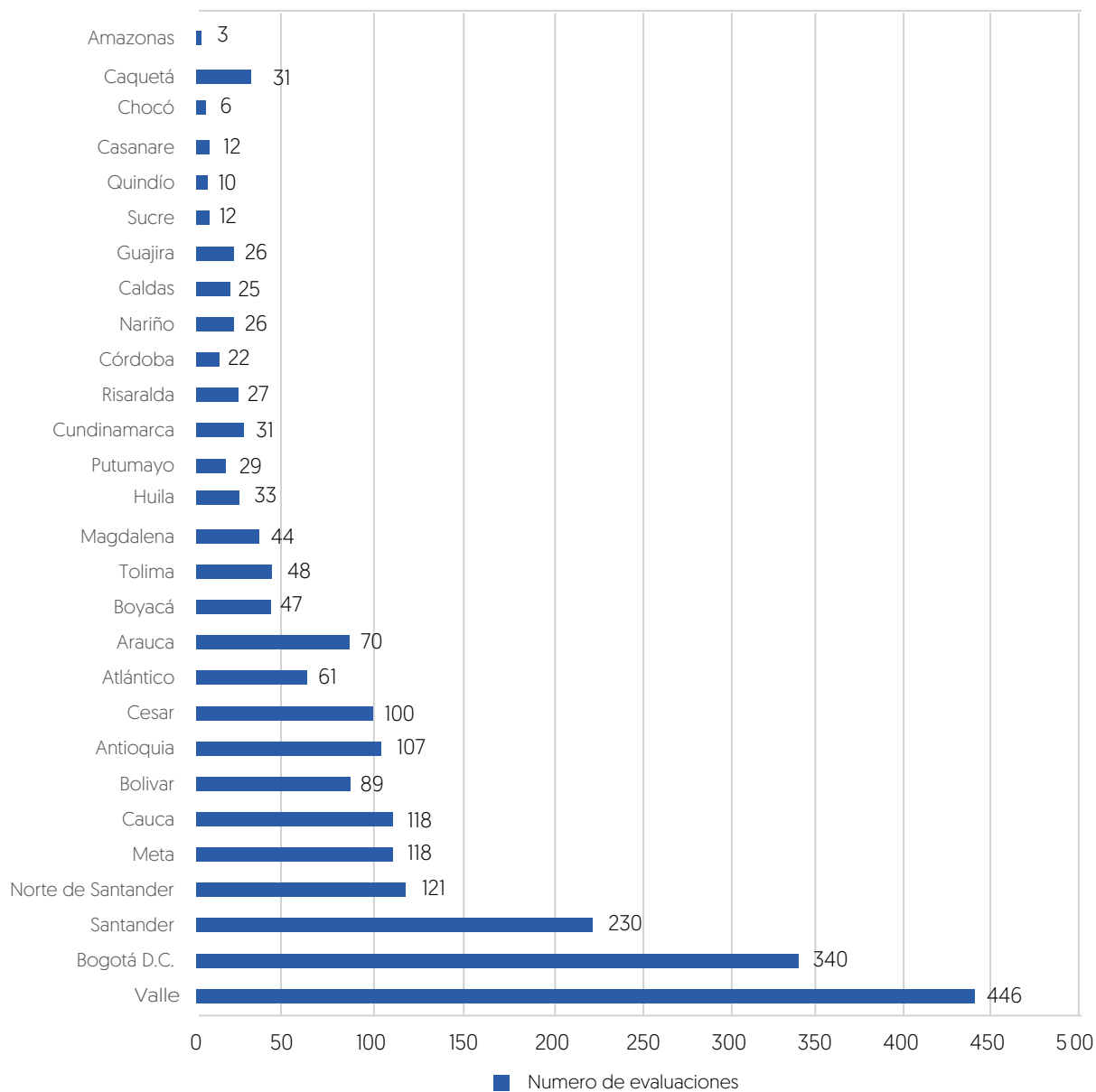
Fecha	Departamento	Municipio	Sexo	Total
20/02/2020	Cauca	Puerto Tejada	Masculino	
10/03/2020	Cauca	Puerto Tejada	Masculino	
22/11/2020	Nariño	Tumaco	Masculino	3
01/01/2021	Casanare	Yopal	Masculino	
01/01/2021	Meta	Puerto Gaitán	Masculino	
29/03/2021	Valle del Cauca	Florida	Masculino	
03/05/2021	Valle del Cauca	Buenaventura	Femenino	
14/05/2021	Antioquia	Medellín	Masculino	
18/06/2021	Norte de Santander	Ocaña	Masculino	
07/11/2021	Santander	Puerto Wilches	Masculino	
29/08/2021	Meta	El Castillo	Femenino	8
01/05/2022	Valle del Cauca	Cali	Masculino	
03/05/2022	Valle del Cauca	Cali	Masculino	
10/06/2022	Valle del Cauca	Restrepo	Masculino	
19/09/2022	Santander	Barrancabermeja	Masculino	
26/11/2022	La Guajira	Dibulla	Masculino	
06/12/2022	Antioquia	Medellín	Masculino	6
02/01/2023	Cauca	Santander De Quilichao	Femenino	
11/04/2023	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	Masculino	
05/06/2023	Cauca	El Tambo	Masculino	
09/08/2023	Boyacá	Tunja	Masculino	4
17/09/2024	Magdalena	Aracataca	Masculino	
05/11/2024	Valle del Cauca	Cali	Masculino	2

Fuente: elaboración propia

En 2024, la Unidad Nacional de Protección⁴⁴ (UNP) presentó un número de evaluaciones de riesgo menor (314), comparadas con aquellas de 2019, que presentó el mayor número de evaluaciones de riesgo del periodo de estudio con un total de 440.

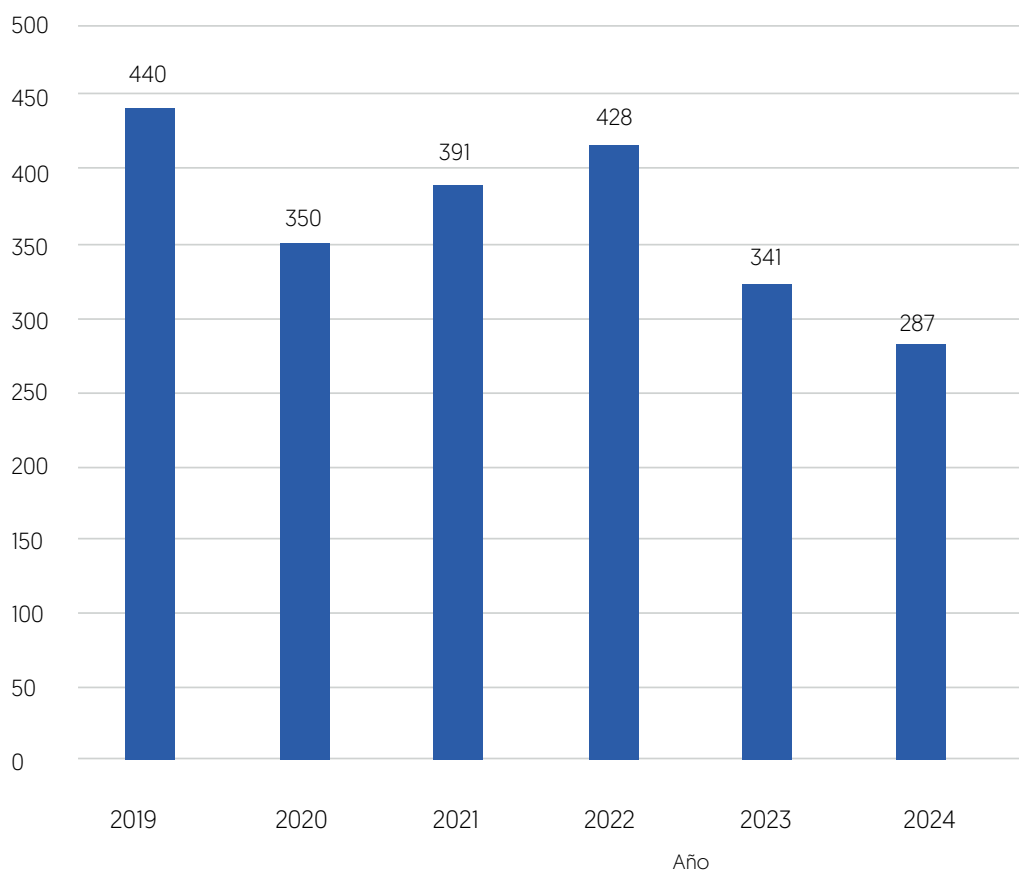
Gráfica 3. Evaluaciones de nivel de riesgo realizados discriminado por departamento a

⁴⁴ Entidad encargada de atender y tramitar las situaciones de riesgo reportadas por líderes sindicales y cualquier otra persona en el territorio nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad Nacional de Protección.

Gráfica 4. Evaluaciones de riesgo de líderes sindicales (2019-2024)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad Nacional de Protección.

Durante el periodo del informe, el Estado colombiano ha implementado diversas políticas y mecanismos para garantizar el derecho a la libertad sindical. Entre estas iniciativas se encuentran la creación de mesas de diálogo social, la formulación de la ‘Política Nacional de Trabajo Decente 2018–2030’ y la inclusión del movimiento sindical en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, la efectividad de estas políticas ha sido cuestionada debido a la persistencia de violaciones a los derechos de los sindicalistas y la impunidad en muchos de estos casos. La limitada capacidad institucional para brindar protección efectiva especialmente fuera de las capitales, deja a los líderes sindicales en un alto grado de vulnerabilidad.

El balance general muestra avances en las políticas de garantía formal, pero también una aplicación deficiente y con brechas profundas en la protección efectiva de los derechos laborales. Es necesario fortalecer el monitoreo e inspección del trabajo, desincentivar la tercerización abusiva y desarrollar estrategias diferenciadas que atiendan desigualdades territoriales, etarias, de género, sectoriales entre otras, para garantizar que los derechos reconocidos jurídicamente sean efectivamente respetados en los distintos entornos laborales.

Artículo 9. Derecho a la seguridad social

El 16 de julio de 2024 fue sancionada por el presidente de la República la Ley 2381 de 2024 “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la Invalidez y la Muerte”, también conocida como reforma pensional. Esta ley busca transformar el acceso de las personas mayores a las pensiones a través de un nuevo régimen bajo un sistema de pilares: contributivo, semicontributivo, solidario y voluntario.

Según cifras del DANE, solo en 2024, 523 222 personas cumplieron edad de pensión en Colombia. De ellas, 299 013 son mujeres y 224 209 hombres. De acuerdo con información de la Superintendencia Financiera⁴⁵, en Colombia se tiene un aproximado de 2 100 000 personas pensionadas, de las cuales el 7 por ciento corresponden a pensiones por invalidez, 22.8 por ciento subsistencia y cerca del 7 por ciento por vejez. El acumulado de personas con acceso a la pensión por edad tan solo representan el 17.2 por ciento de la población en edad de pensionarse según las proyecciones de población del DANE. Por su parte, según la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (Asofondos), tres de cada cuatro colombianos no se pensiona, lo que corresponde a cerca del 75 por ciento. En el agregado nacional, para 2025, en Colombia hay un total de 8 578 851 personas en edad de pensión (mujeres mayores a 57 años y hombres mayores de 62 años). Este grupo poblacional estaría desagregado en 5 438 451 mujeres y 3 140 400 hombres.

Las cifras son preocupantes frente a la obligación estatal de promover servicios sociales y de protección a las personas mayores, que superan la edad económicamente productiva y deben gozar de la estabilidad económica necesaria para afrontar la etapa final de sus vidas con dignidad. Esto se vincula con la elevada informalidad laboral y la baja cobertura de los servicios sociales solidarios en Colombia.

Ante este panorama se espera que con implementación de la reforma pensional se disminuyan los indicadores de pobreza y de pobreza extrema acumulados de manera particular entre las personas mayores. El pilar solidario y su configuración representa un avance significativo en la aplicación del principio de progresividad para darle mayor cubrimiento y garantía a los derechos económicos, sociales y culturales de poblaciones vulnerables. Destaca de esta reforma el esfuerzo para sacar de la pobreza extrema a la población más vulnerable a través de la renta solidaria.

En la actualidad, la reforma pensional se encuentra en estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Mediante el auto 841 de junio de 2025, la Corte Constitucional suspendió su entrada en vigor prevista para el primero de julio de 2025, al detectar un vicio de procedimiento en su trámite legislativo. Por lo cual, el texto fue nuevamente aprobado en Cámara de Representantes el 28 de junio de 2025 y se encuentra a la espera del análisis de constitucionalidad sobre los aspectos de fondo de la ley.

⁴⁵ Superintendencia Financiera de Colombia - Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo [2024]. *Informe Mensual de los Fondos de Pensiones y Cesantías*.

Artículo 10. Protección a la familia y a la mujer trabajadora

La recién aprobada reforma laboral (Ley 2466 de 2025) actualiza el marco normativo laboral hacia la incorporación de una serie de medidas favorables para el de trabajo decente y la protección de la mujer trabajadora. Se destacan medidas para la erradicación del acoso y las violencias basadas en género, la formalización laboral de las trabajadoras domésticas, la protección al trabajo femenino rural y campesino y medidas de flexibilización para personas cuidadoras.

De igual forma, se destaca la incorporación del Convenio 190 de la OIT sobre erradicación de la violencia y el acoso por razón de género, a través de la aprobación de una ley que incorpora esta norma internacional al derecho interno.

La Corte Constitucional y el Gobierno Nacional han reconocido el derecho al cuidado y a cuidar en condiciones dignas, como un derecho autónomo. El reconocimiento de este derecho obliga al Estado a consolidar la respuesta institucional para mejorar las condiciones de vida de las personas cuidadoras,

quienes en su mayoría son mujeres rurales y pertenecientes a clases populares⁴⁶.

No puede perderse de vista que la violencia contra las mujeres persiste en el país. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal, las mujeres son el 86 por ciento del total de las víctimas de violencia de pareja. La violencia, en todas sus formas, no solo vulnera la integridad y la dignidad de las personas, sino que también limita su acceso a otros derechos como a la educación, el trabajo, la salud, la participación política y a una vida autónoma.

En términos de autonomía económica se ha identificado que las mujeres acceden menos y en peores condiciones que los hombres al sistema financiero. Por ejemplo, de los 5,7 billones de pesos en créditos activos existentes en el país, el 56,14 por ciento fueron desembolsados a hombres. En la misma vía, entre 2023 y 2025 se identificó que las mujeres pagaron tasas de interés más altas en los productos financieros más comunes en el país —en promedio 0,5 por ciento más altas—.⁴⁷

Artículo 11.1. Mejora continua de las condiciones de existencia

A pesar de ciertos avances, la reducción de la pobreza y la desigualdad continúan siendo desafíos fundamentales. En 2002, la mitad de

la población no tenía ingresos suficientes para adquirir alimentos básicos, garantizar la vivienda y obtener artículos de primera necesidad.

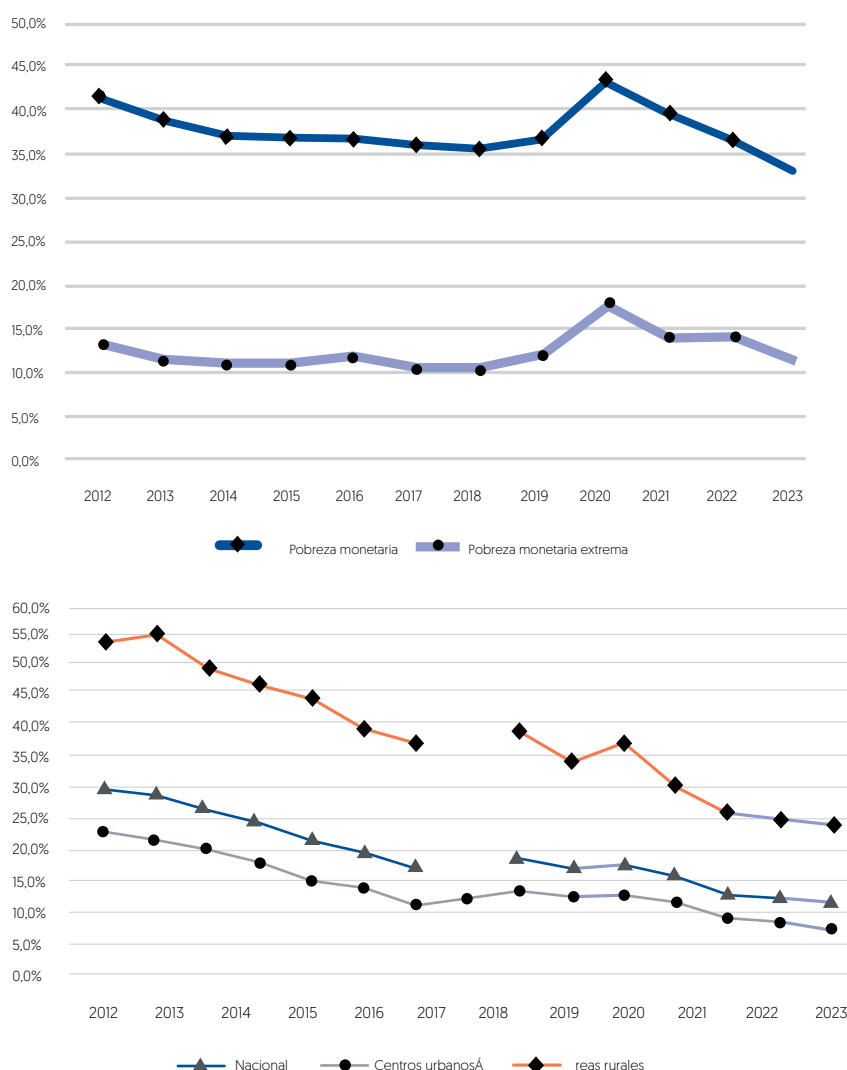
⁴⁶ Por ejemplo, en 2021, las mujeres que dedicaron más tiempo a las labores de cuidado residían en viviendas de menor estrato socioeconómico. En el caso de las mujeres que residen en estrato 1 se destinan 8 horas y 21 minutos al trabajo de cuidado no remunerado²⁷. En cambio, en el caso de las mujeres que residen en estrato 6, el tiempo se reduce en 2 horas y 10 minutos menos. Además, de acuerdo con los datos de la ENUT, las mujeres campesinas dedican aún más tiempo a actividades de trabajo no remunerado. En este caso, la participación en actividades de trabajo no remunerado vincula al 94,5 por ciento de las mujeres y al 58,9 por ciento de los hombres. Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], [2021]. *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)*.

⁴⁷ Mesa de Trabajo Intersectorial de Inclusión Financiera [2025]. *Guía práctica de inclusión y educación financiera*.

Dos décadas después, un poco más de la tercera parte de la población continuaba en esa situación. Entre 2014 y 2019, la tasa de pobreza monetaria se mantuvo alrededor del 36 por ciento y la de pobreza extrema, en torno al 11

por ciento⁴⁸. Luego de los picos de aumento que ocasionó la pandemia, se aceleró la reducción de la primera, mientras que la segunda retornó al nivel que tuvo en los años previos a esa coyuntura⁴⁹ (véase gráfica 5, panel A).

Gráfica 5. Evolución de los índices de pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Panel A. Pobreza monetaria, 2012-2023. Panel B. Pobreza multidimensional, 2010-2024.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE

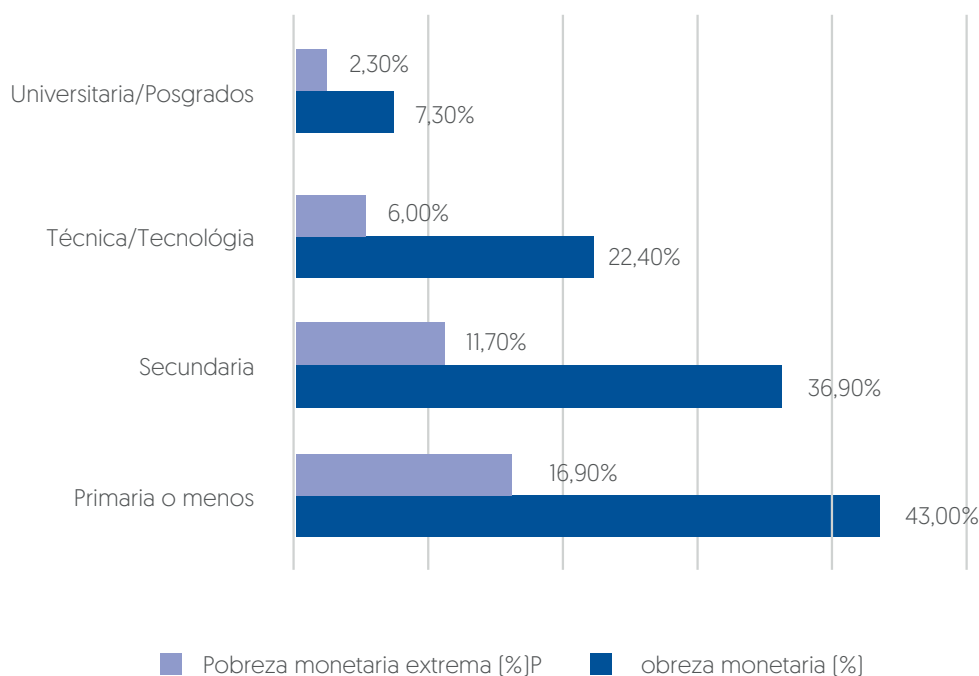
⁴⁸ La tasa de pobreza monetaria extrema corresponde el porcentaje de personas cuyos ingresos son exiguos para obtener siquiera los alimentos que les garanticen un mínimo de 2100 calorías diarias. Por ende, permite una aproximación indirecta a la magnitud que tienen la desnutrición y el hambre en el país.

⁴⁹ DANE [2024]. *Serie empalmada de 2012 a 2023 indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema* [anexos, formato Excel], tabla 1. DANE [2025]. *Pobreza multidimensional. Resultados 2024* [anexos, formato Excel], tabla 1.

Según el Índice de Pobreza Multidimensional, las condiciones de educación, trabajo, niñez y juventud, vivienda y salud de los hogares pobres mejoraron significativamente entre 2010 y 2024⁵⁰. El índice pasó del 29,7 por ciento en 2019 al 11,5 por ciento en 2024 (gráfica 5, panel B). Se pueden identificar dos tendencias diferenciadas en su evolución: hasta 2016 disminuyó de manera constante, pero este se estancó durante los últimos dos años [apenas decreció en 1.4 p.p.

La información estadística devela que el derecho al trabajo y el derecho a la educación son determinantes para que un hogar ingrese o se mantenga bajo la línea de la pobreza. En términos de pobreza monetaria, para 2023 el índice se eleva al 60,2 % cuando se toma como variable de referencia que quien ejerce la jefatura del hogar no está ocupado, al 43,7 por ciento si no está afiliado al régimen de pensiones y al 43 por ciento si no alcanzó ningún nivel educativo o solo cursó la primaria⁵¹.

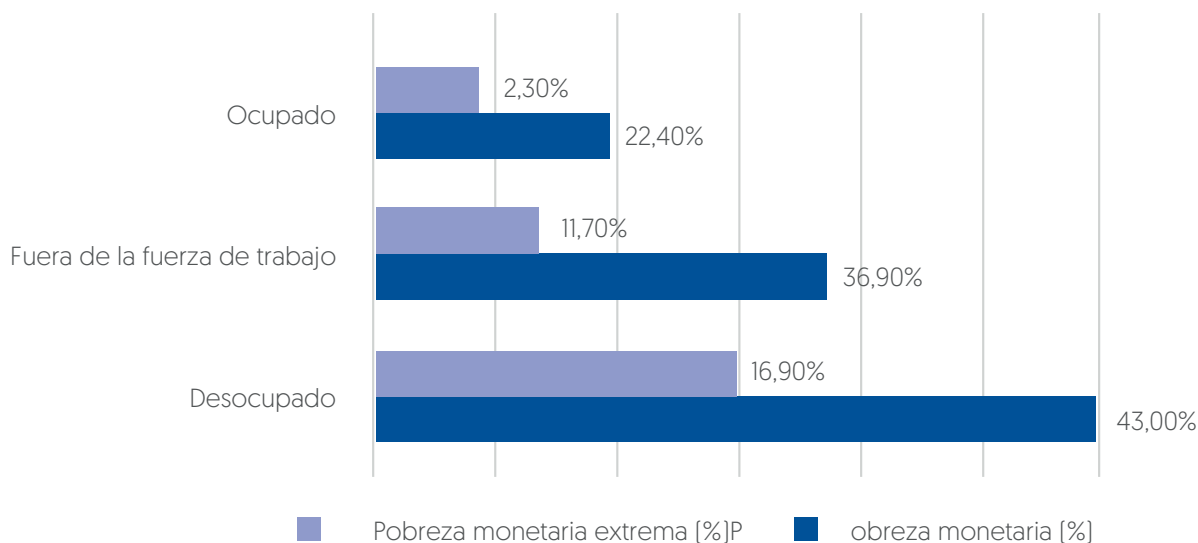
Gráfica 6. Pobreza monetaria según el nivel educativo del jefe(a) del hogar (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE.

⁵⁰ Hay que recordar que este es un índice complejo que resulta de la ponderación de las privaciones correspondientes a quince indicadores simples sobre esas cinco dimensiones del bienestar. Se consideran pobres multidimensionales los hogares cuyas privaciones totales suman el 33,3 por ciento o más. DANE (2024). *Metodología. Índice de pobreza multidimensional*, pp. 16 y 29.

⁵¹ DANE (2024). *Pobreza monetaria en Colombia 2023* [boletín técnico], 16 de julio de 2024, p. 10.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE.

En el caso de la pobreza multidimensional, las privaciones relacionadas con el trabajo y la educación —sobre todo, por causa de los indicadores trabajo informal y bajo logro educativo— tienen una mayor incidencia en la permanencia de la pobreza multidimensional frente a otros factores. En 2010 representaron el 58,3 por ciento de este y en 2024, el 65,9 por ciento⁵².

En términos territoriales, la incidencia de la pobreza es mayor en áreas rurales y en once (11) departamentos (véase tabla 4). En 2023, la tasa de pobreza monetaria (PM) en las zonas rurales fue del 41,2 por ciento (10,6 p. p. más que en los centros urbanos) y la de pobreza extrema (PME), del 19,8 por ciento (más que el doble de la de los centros urbanos), mientras que el índice de pobreza multidimensional (IPM) fue del 25,1 por ciento⁵³ (más que el triple de la de los centros urbanos).

⁵² DANE (2025). *Pobreza multidimensional. Resultados 2024* [anexos, formato Excel], 22 de abril de 2025, tabla 7.

⁵³ En 2024 descendió al 24,3 por ciento. DANE (2025). *Pobreza multidimensional. Resultados 2024* [anexos, formato Excel], 22 de abril de 2025.

Tabla 4. Departamentos con índices de pobreza más altos, PM (2021-2023) e IPM (2021-2024)

Dominios geográficos	Índice de pobreza monetaria (PM)												Índice de pobreza multidimensionales (IPM)							
	PM moderada						PM extrema						2021		2022		2023		2024	
	2021		2022		2023		2021		2022		2023		Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P
	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P
Nacional	39,7%		36,6%		33,0%		13,7%		13,8%		39,7%		16,0%		39,7%		12,1%		11,5%	
Centros urbanos	37,0%		33,8%		30,6%		11,3%		11,0%		8,9%		11,5%		38,8%		8,3%		7,8%	
Áreas rurales	48,5%		45,9%		41,2%		21,6%		23,3%		19,8%		31,1%		40,5%		25,1%		24,3%	
Vichada	N.D.						N.D.						64,8%	1	5,4%	1	65,4%	1	70,2%	1
Guainía	N.D.						N.D.						57,3%	2	46,5%	2	52,1%	3	49,0%	2
Vaupés	N.D.						N.D.						52,7%	3	47,1%	3	55,7%	2	37,4%	4
Chocó	65,1%	1	66,7%	1	67,7%	1	39,3%	1	44,2%	1	43,5%	1	36,0%	5	36,8%	5	37,4%	5	33,9%	5
La Guajira	58,0%	3	65,4%	3	65,3%	2	26,6%	2	37,1%	2	40,6%	2	48,7%	4	42,9%	4	42,6%	4	39,3%	3
Sucre	60,9%	2	60,4%	2	54,5%	3	23,4%	3	25,9%	3	19,9%	5	30,3%	7	26,0%	9	23,1%	8	21,8%	7
Cesar	54,6%	5	51,9%	7	52,2%	4	18,9%	7	21,7%	7	22,7%	3	25,3%	10	19,1%	15	17,7%	14	13,4%	17
Córdoba	55,9%	4	54,0%	5	50,4%	5	21,0%	5	24,5%	4	20,5%	4	26,9%	13	26,9%	7	21,4%	10	25,7%	6
Magdalena	52,7%	7	46,1%	6	47,6%	6	18,9%	8	23,0%	6	17,1%	7	32,4%	9	23,0%	10	21,4%	11	19,2%	9
Bolívar	54,0%	6	56,0%	4	46,6%	7	18,8%	9	23,6%	5	15,9%	8	26,8%	8	19,4%	14	18,4%	13	15,6%	12
Cauca	46,7%	11	41,7%	10	45,3%	8	22,9%	4	17,6%	8	18,6%	6	24,0%	16	10,6%	22	31,8%	22	14,0%	15

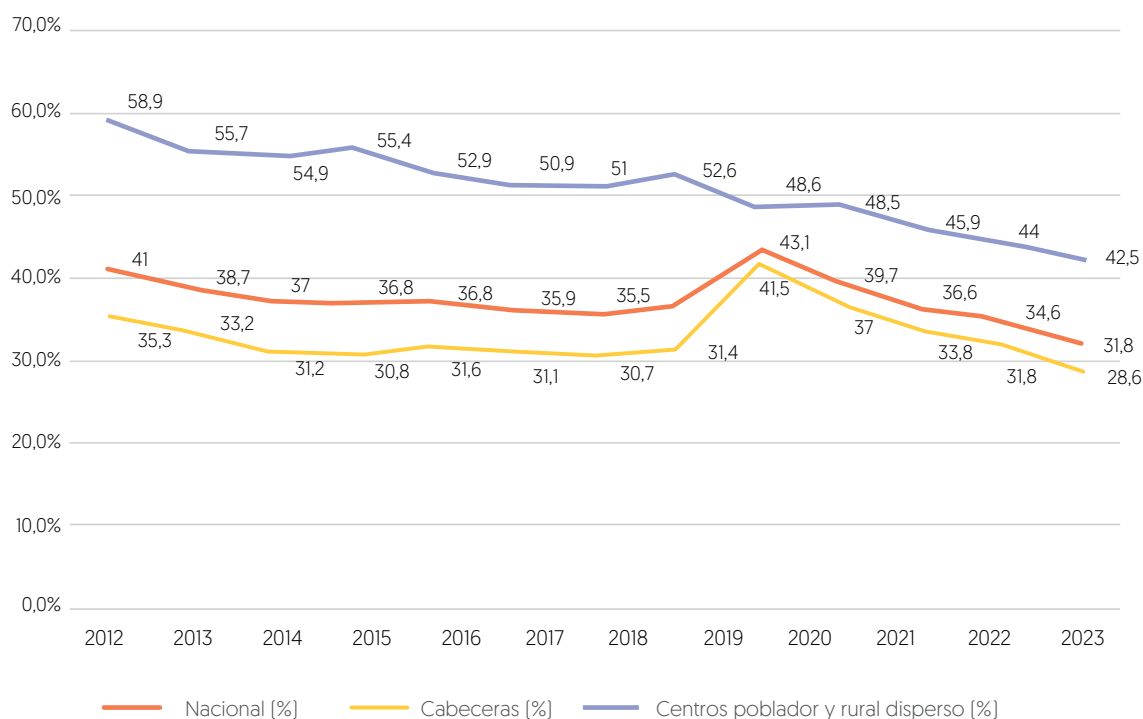
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE.

Para 2024, el DANE reportó la tasa de pobreza más baja desde que se inició su medición con un porcentaje de 31,8 por ciento del total nacional para la pobreza monetaria y el 11,7 por ciento para la pobreza extrema. Sin

embargo, persisten profundas brechas territoriales. Por ejemplo, la pobreza monetaria en áreas rurales alcanza el 42,5 por ciento de incidencia -10,8 p.p. por encima del promedio nacional⁵⁴.

⁵⁴ DANE [2025]. *Pobreza monetaria*.

Gráfica 8. Incidencia de la pobreza monetaria



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE.

Además, la pobreza es significativamente mayor en cuatro departamentos donde se combinan altas tasas de ambos índices [Chocó, La Guajira, Sucre y Córdoba], en cuatro con altas tasas de pobreza monetaria [Sucre, Magdalena, Bolívar y Cauca] y en tres con altas tasas de pobreza multidimensional⁵⁵ [Vichada, Guainía y Vaupés].

Sumado a esto, las cifras denotan un nivel de exclusión que constituye un obstáculo evidente para hacer efectivo el goce de los derechos sociales. A pesar de los avances en la implementación de programas para la reducción de la pobreza, particularmente a través de transferencias monetarias, hay si-

tuaciones que evidencian las limitaciones de estas medidas. La pobreza continúa afectando de manera generalizada a las poblaciones indígenas y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Además, tiene una incidencia muy alta en la población que se reconoce como campesina y en los hogares donde al menos un miembro es migrante de nacionalidad venezolana.

En el caso de los pueblos afrodescendientes, la tasa de PM fue 1.4 veces mayor que la que afectó a quienes señalan no pertenecer a una etnia. Además, la de PME, 1.8 veces mayor. Finalmente, el IPM fue 2.1 veces mayor. Por su parte, en 2024, el IPM de la población que se

⁵⁵ El DANE no calcula el índice de pobreza monetaria para los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía.

reconoce como campesina fue del 19,5 por ciento⁵⁶ y el de quienes pertenecen a familias con algún miembro proveniente de Venezuela, 52,3 por ciento (con permanencia en el país de un año) y 37, por ciento (con permanencia de cinco años)⁵⁷.

Se estima que las transferencias monetarias, entre 2019 y 2021, pasaron de beneficiar de tres a siete de cada cien personas en situación

de pobreza monetaria (véase gráfica 9, panel A). Además, entre 2020 y 2022, las transferencias monetarias aumentaron su participación en el PIB y en el presupuesto general de la nación. De acuerdo con el Departamento para la Prosperidad Social, en 2023, las transferencias monetarias beneficiaron a 2 523 085 hogares. Mientras que, en 2024, a 4 572 198⁵⁸. El monto total de inversión fue cercano a los de siete billones de pesos (\$ 6 955 452 965 500).



⁵⁶ El IPM de la población campesina (por la jefatura de sus hogares) era 3.5 veces mayor que el de la población sin autorreconocimiento campesino (con un índice del 5,5 %). DANE (2025). *Pobreza multidimensional. Resultados 2024* [presentación], 19 de abril de 2025, p. 33.

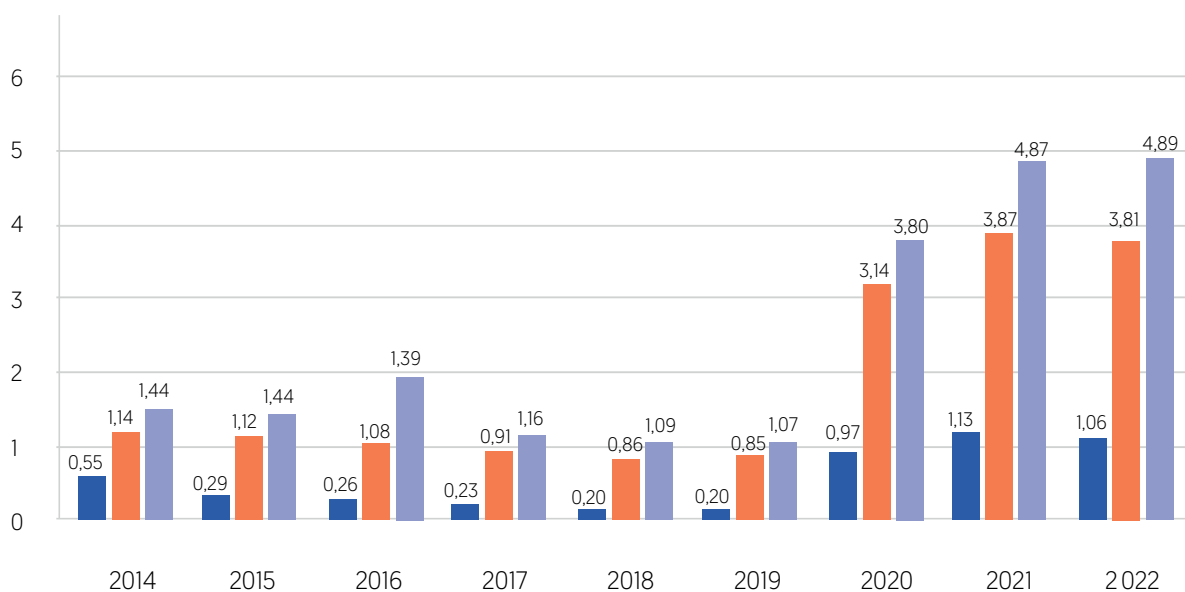
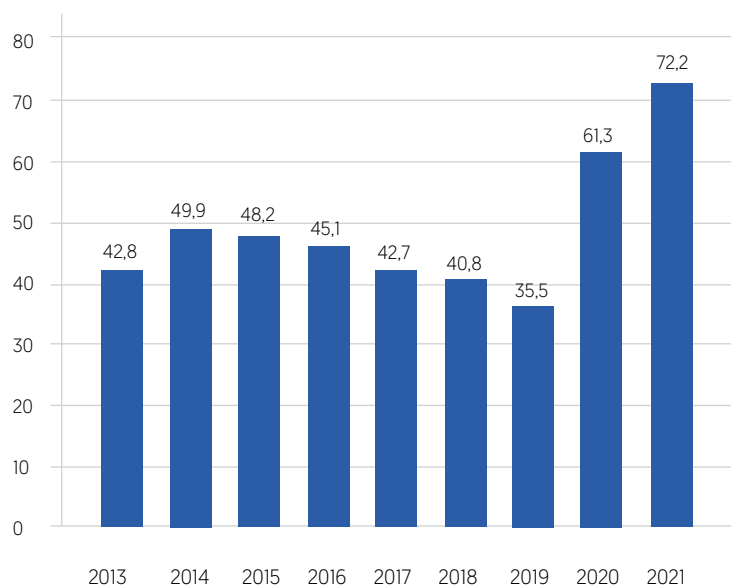
⁵⁷ Respecto a 2023, el IPM se elevó en 12.5 p. p. (en las personas con permanencia de un año) y en 3 p. p. (en las personas con permanencia de cinco años). DANE (2025). *Pobreza multidimensional. Resultados 2024* [presentación], 19 de abril de 2025, pp. 36 y 37.

⁵⁸ Se contabilizan los hogares que se hayan beneficiado al menos con una de las transferencias. El Gobierno se fijó como meta que las transferencias monetarias beneficiaran a 3 000 000 de hogares cada año. Sinergia (DNP), *Ficha técnica: ID 113 - Hogares beneficiados a través de los programas del sistema de transferencias*.

Gráfica 9. Población (%) en situación de pobreza monetaria beneficiada con transferencias monetarias (2013-2021) y participación (en billones de pesos) de estas en el PIB y el presupuesto general de la nación (2024-2022)

Panel A. Población beneficiada con transferencias.

Panel B. Participación económica de las transferencias.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del DANE

El papel de las transferencias monetarias es crucial en la reducción de la pobreza. Según el DANE, sin las transferencias monetarias, las tasas nacionales de PM y PME de 2022 no hubieran sido del 36,6 por ciento y el 13,8 por ciento, respectivamente, sino del 40,8 por ciento [4.2 p. p. más] y el 18,4 por ciento [4.6 p. p. más] y, en 2023, no hubieran sido del 33 por ciento (PM) y el 11,4 por ciento (PME), sino del 37,4 por ciento [4.4 p. p. más] y el 16,1 por ciento [4.7 p. p. más]⁵⁹.

Si bien las transferencias monetarias cumplen un papel importante en la reducción de la pobreza, sería equivocado considerar que representan una condición suficiente para que la reducción inmediata de la pobreza por ingresos sea sostenible en el largo plazo

y, en especial, para erradicar la pobreza monetaria extrema⁶⁰.

En todo caso, no puede perderse de vista que se ha evidenciado una correlación entre las transferencias monetarias condicionadas y la perpetuación de la organización social del cuidado en cabeza de las mujeres. Desde ningún escenario resulta admisible que las condiciones asociadas a una transferencia monetaria repercutan en la toma de decisiones de vida de las mujeres. En muchas ocasiones, las transferencias son la principal fuente de ingresos de los hogares encabezados por mujeres por lo que las condiciones que se les imponen pueden traducirse en limitaciones a su incorporación en entornos laborales e implican cargas adicionales para la mujer⁶¹.

Artículo 11.2. Derecho a la alimentación

Según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) de 2010 y 2015⁶², la inseguridad alimentaria afectó a más de uno de cada dos hogares. Durante el quinquenio, su incidencia en los hogares pasó del 57,4 por ciento al 54,2 por ciento. En 2015, los indica-

dores desagregados de ese índice fueron: inseguridad leve, 31,9 por ciento; inseguridad moderada, 13,8 por ciento; e inseguridad severa, 8,5 por ciento. Los porcentajes más altos se presentaron en los departamentos de Chocó (76,8 %), Sucre (73,9 %), Vichada (70,1

⁵⁹ DANE [2023]. *Pobreza monetaria. Resultados 2022* [presentación], 22 de septiembre de 2023, p. 29. y DANE [2024]. *Pobreza monetaria en Colombia. Principales resultados* [presentación], 26 de julio de 2024, p. 29.

⁶⁰ Acosta et al. [2024]. *Evolución de las transferencias monetarias en Colombia*. Revista CEPAL 142, p. 60.

⁶¹ La Comisión Económica para América Latina (Cepal) ha señalado que la obligación de las perceptoras de las transferencias monetarias de demostrar la asistencia escolar y el control de salud de sus hijos e hijas ha decantado en que se las ha hecho responsables de velar por estas dimensiones de cuidado [educación y salud], de modo que los programas refuerzan el rol cuidador de las mujeres -que es una de las raíces de la desigualdad económica de género-. CEPAL [2013]. *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres, Informe Anual 2012*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). En Colombia, la Resolución 079 de 2024 “Por medio de la cual se reglamenta el programa Renta Ciudadana a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social” prevé un esquema de corresponsabilidades comunes para las líneas de intervención como “Valoración del cuidado” y “Colombia sin hambre”. Estas se dividen en corresponsabilidades en salud y en corresponsabilidades en educación. Entre ellas, se incluye la obligación de que los niños y niñas de los hogares beneficiarios asistan las atenciones integrales en salud que les corresponda según su edad, estén matriculados en el sistema educativo colombiano, entre otros.

⁶² Se alude a esta encuesta, porque sus resultados completos apenas se dieron a conocer en 2019. También se aplicó en 2005.

%), La Guajira (69,3 %), Putumayo (68,7 %) y Bolívar⁶³ (68,5 %). El conjunto de los resultados condujo a las autoridades administrativas a señalar que “determinantes sociales y económicas impiden el logro del derecho a la alimentación”⁶⁴.

Desde entonces, la ENSIN no ha sido aplicada. Esto representa un retroceso, porque — más allá de la estimación sobre la seguridad alimentaria— ofrece información sobre la nutrición y la salud de las personas más robusta y fiable que la que se consigue mediante encuestas de autopercepción⁶⁵.

A comienzos de 2022, la FAO y el PMA incluyeron a Colombia en el listado conocido como “puntos críticos de hambre” (*hunger hotspots*)⁶⁶. El Gobierno rechazó su informe⁶⁷. Después del seguimiento que ambos organismos realizaron a la situación del país, recomendaron que se adoptaran medidas específicas respecto a los desplazados internos y los migrantes venezolanos⁶⁸.

Desde 2022, el DANE calcula la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES por sus siglas en inglés). En 2024, el índice moderado o grave y grave por hogares fue del 25,5 por ciento (disminuyó en 0.6 p. p.), y por personas, del 28,4 por ciento (decreció en 2.4). El índice grave por hogares fue del 5 por ciento (aumentó en 0.1 p. p.) y por personas, se mantuvo en el 5,2 por ciento (ver tabla 5). Esto quiere decir que, en 2023, alrededor de 14 438 000 personas tuvieron dificultades para acceder a alimentos debido a falta de dinero y otros recursos, de las cuales 2 747 000 tuvieron hambre y no comieron o se quedaron sin comer durante un día⁶⁹.

Las siguientes situaciones permiten apreciar el estado de las disparidades regionales relacionadas con la inseguridad alimentaria⁷⁰. Entre 2022 y 2024: a) el índice general disminuyó en las áreas urbanas (en 2.2 p. p) y aumentó en las rurales (en 1.7); b) en el conjunto de la Guajira y en las áreas rurales de Atlántico y Sucre, la inseguridad alimentaria continuó afectando a más de la mitad de sus

⁶³ Ministerio de Salud et al. [2016]. *Encuesta nacional de la situación nutricional 2015. Documento general de análisis*, pp. 104,106.

⁶⁴ Ministerio de Salud et al. [2016]. *Encuesta nacional de la situación nutricional 2015. Nota de política*, p. 2.

⁶⁵ La ENSIN incluye información técnica sobre aspectos como la lactancia materna, el sobrepeso, la obesidad, la hipertensión, la diabetes, las prácticas de alimentación, el hambre oculta, que permiten evaluar con mayor fundamento el impacto de la política alimentaria.

⁶⁶ Establecieron que el riesgo alimentario era el alto debido a la inestabilidad ocasionada por la prolongación de las protestas iniciadas en 2020; a los efectos económicos de la pandemia (en especial, la inflación de precios de los alimentos); al aumento del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado; y el incremento de necesidades alimentarias de la población migrante venezolana. *Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity* [agosto a noviembre de 2021, febrero a mayo y junio a septiembre de 2022, octubre de 2022 a enero de 2023, junio a noviembre de 2023, noviembre de 2023 a abril de 2024].

⁶⁷ Mediante una nota diplomática que emitió el 30 de enero de 2022, la Cancillería manifestó que el informe carecía de “soporte fáctico, definición metodológica y claridad en las fuentes que le den validez y credibilidad”. Cancillería de Colombia [2022]. *Gobierno Nacional rechaza publicación de la FAO y del PMA y solicita exclusión de Colombia en este informe*.

⁶⁸ Desde mayo de 2024, Colombia dejó de ser mencionada en esos informes periódicos.

⁶⁹ DANE [2024]. *Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES - 2023* [boletín técnico, presentación y anexos], 24 de mayo de 2024.

⁷⁰ En 2017, el Comité expresó preocupación por esas disparidades. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [2017]. Doc. E/C.12/COL/CO/6, 2017, párr. 57.

hogares; c) la tasa de inseguridad alimentaria grave aumentó en 0.1 p. p. en el dominio nacional y las tasas de La Guajira (15,7 %) y Sucre (11,9 %) la duplicaron y d) La Guajira, Sucre,

Córdoba, Vichada⁷¹ y Atlántico son los departamentos donde se combinan los mayores índices de inseguridad alimentaria moderada y grave e inseguridad grave.

Tabla 5. Índice nacional de inseguridad alimentaria (escala FIES) y tasas departamentales más altas 2022-2024.

Categorías	Índice de inseguridad alimentaria (escala FIES)											
	Inseguridad moderada y grave						Inseguridad Grave					
	2022	2023	2024	Variación (p.p.)		2022	2023	2024	Variación (p.p.)			
				23-24	22-24				23-24	2-24		
Nacional	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	39,7%	
Centros urbanos	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	38,8%	
Áreas rurales	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	40,5%	
La guajira	1,7											
A . R. La Guajira	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	
Sucre	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	
Z . R. Sucre	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	
Cordoba	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	
A . R. Córdoba	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	38,3%	
Vichada	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	61,0%	
A . R. Vichada	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7	
Atlántico	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	46,1%	
A . R. Atlántico	7,8	7,8			7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del DANE 2025 (anexos).

En el mismo periodo, las tasas de inseguridad alimentaria moderada se redujeron, pero la brecha entre hogares encabezados por hombres y mujeres aumentó de 5 a 5.1 p. p.⁷². Respecto a la tasa nacional de 2024 (25,5 %), continúan siendo mayores en 20.7 p. p. en los

hogares indígenas; en 13.8, en los de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera; en 9.9, en los campesinos y, en 9.8, en los de migrantes venezolanos. La única cifra inferior es la de la población desplazada⁷³. Además, los hogares son más vulnerables a

⁷¹ Vichada es un caso particular: la inseguridad alimentaria grave tuvo una disminución estadísticamente significativa, entre 2023 y 2024, de 14.1, p. p.

⁷² De esta evidencia, el Gobierno concluyó, en 2024, que eran necesarias “políticas y programas específicos que aborden las disparidades de género en la seguridad alimentaria y fomenten sistemas de cuidado, como los implementados en Bogotá, que apoyen a las mujeres a disminuir las sobrecargas y a tener mayores oportunidades de formación para el trabajo. En este sentido, es crucial implementar estrategias que mejoren el acceso de las mujeres a recursos económicos y agrícolas, así como apoyar iniciativas que fortalezcan su capacidad para generar ingresos y asegurar la alimentación de sus hogares”. DNP (2024). *Colombia ante el reto de los ODS...*, p. 47.

⁷³ No obstante, la cuarta encuesta nacional de verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado en 2023 arrojó que el 49,5 por ciento de las víctimas de desplazamiento forzado enfrentó alguna de las tres situaciones de insuficiencia alimentaria. DNP (2024). *Colombia ante el reto de los ODS...*, p. 49. Las tres situaciones fueron enfrentadas por el 36,3 por ciento. *La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 de 2004: IV*

experimentar inseguridad alimentaria si uno de sus integrantes es menor de cinco años, si alguno de sus integrantes tiene alguna discapacidad, si la vivienda en que moran tiene algún déficit habitacional o si requieren de transferencias monetarias estatales⁷⁴ (tabla 6).

Tabla 6. Índices de inseguridad alimentaria según la condición de quien ejerce la jefatura del hogar, 2022-2023.

Condición de quien ejerce la jefatura del hogar	Índice de inseguridad alimentaria moderada y grave (escala FIES)			
	Por hogares			
	2022	2023	2024	Variación (p.p.)
Mujeres	30,9%	29,2%	28,2%	-2,7
Hombres	25,9%	23,6%	23,1%	-2,8
Indígena	46,3%	39,3%	46,2%	-0,1
NARP	40,7%	37,5%	39,3%	-1,4
Campesino	N.D.	32,9%	35,4%	0,3
Migrante interno	27,4	25,8%	23,8%	-3,6
Migrante Venezolano	44,7%	46,1%	35,3%	0,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del DANE (2024), boletín técnico.

Entre 2019 y 2024pr, la tasa de desnutrición aguda en menores de cinco años aumentó del 0,46 al 0,67 por ciento⁷⁵ (gráfica 10), aunque disminuyó la prevalencia de la desnutrición severa. Las tasas más altas se presentaron en áreas rurales, en el sexo masculino, en menores de dos años y en población indígena. En 2024pr hubo un aumento significativo en la prevalencia de inseguridad alimentaria

entre los pueblos negros, afrodescendiente, raizales y palenqueros y en el grupo de menores de un año y La Guajira, Vichada, Chocó, Arauca, Guaviare, Vaupés, Magdalena, Casanare, Guainía y Risaralda, que comprenden zonas rurales extensas y tienen una alta presencia de población indígena, fueron los departamentos con las tasas más elevadas⁷⁶.

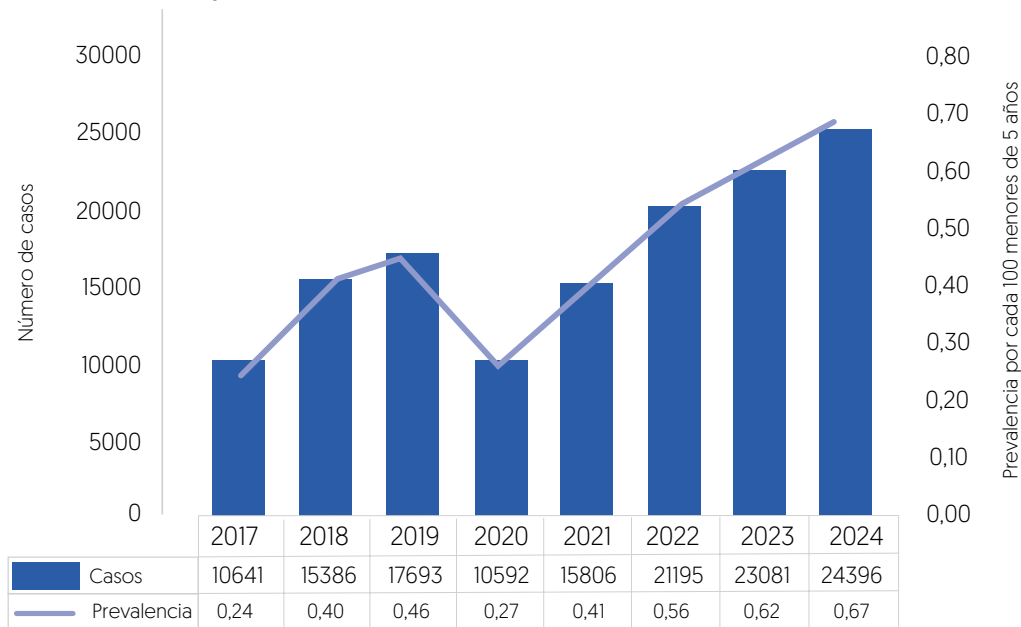
Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023), marzo de 2024, p. 120.

⁷⁴ En los hogares con al menos un integrante menor de cinco años disminuyó del 36,5 al 32,8 por ciento. De otra parte, “la inseguridad alimentaria se redujo de manera significativa en los hogares urbanos que fueron beneficiarios de esos subsidios [cayó 3,2 puntos porcentuales, al pasar de 43,8 % a 40,6 %]”. DANE (2024). *Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES - 2023* [boletín técnico], 24 de mayo de 2024.

⁷⁵ Si se toma de referencia el 2017, la tasa de desnutrición aguda de menores de cinco años aumentó de 0,24 al 0,67 por ciento.

⁷⁶ INS (2025). *Desnutrición aguda moderada y severa en menores de 5 años* [Boletín epidemiológico semanal, semana 11], marzo de 2025. Los datos correspondientes a 2020 y 2021 son atípicos, porque la comparecencia a los servicios de salud decreció a causa de las restricciones asociadas a la pandemia por el COVID-19 y los de 2024 son preliminares.

Gráfica 10. Tasa de desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años, 2017-2024pr.



Fuente: INS (2025).

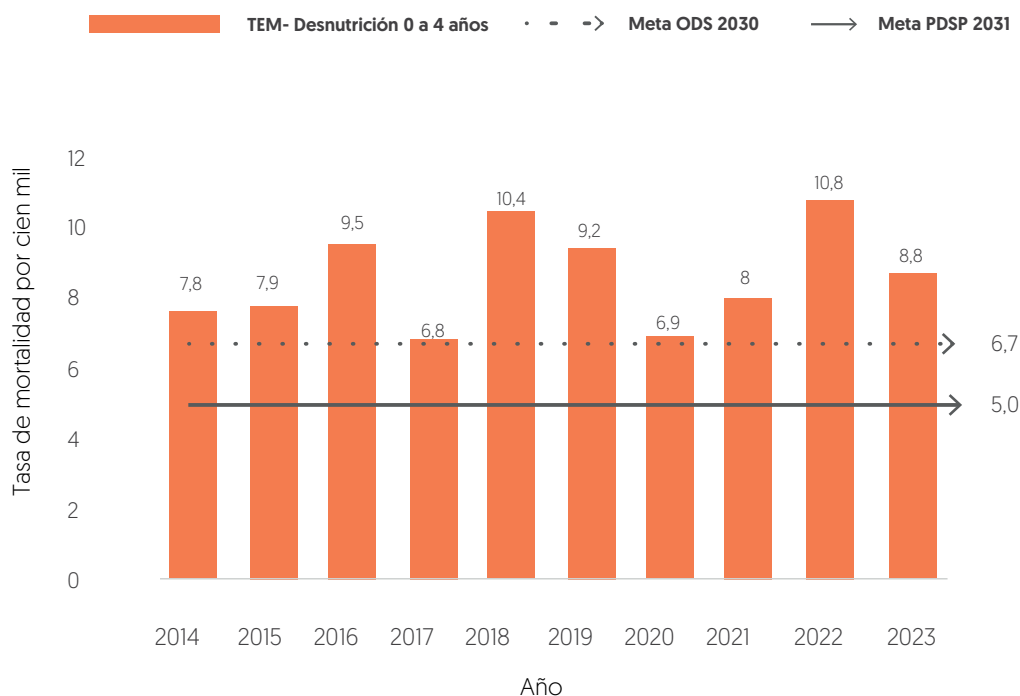
Entre 2014 y 2023, la tasa de mortalidad por desnutrición en ese mismo grupo de edad aumentó en un punto [gráfica 11]. Esta tasa se elevó en 18 departamentos, dentro de los que se destacan Chocó (de 3.0 a 10.1), Quindío (de 2.7 a 7.3), Vaupés (de 2.7 a 6.4), Norte de Santander (de 3.9 a 7.1), Atlántico (de 4.1 a 7.2), Cauca (de 4.3 a 4.9), Tolima (de 3.9 a 6.2) y La Guajira (de 7.8 a 10)⁷⁷. En 2023 se re-

dujo en 2 puntos y las cifras preliminares de 2024 indican que habría decrecido en una proporción similar⁷⁸. No obstante, el número de muertes en La Guajira continúa siendo muy alto: en este departamento ocurrieron 77 (23,69 %) de las 325 que se presentaron en todo el país. Tan solo en el municipio de Uribe se produjeron 34⁷⁹ (10,46 %).

⁷⁷ DANE (2024). *Estadísticas vitales. Defunciones no fetales. Año 2023 y año corrido 2024pr* [boletín técnico], 19 de diciembre de 2024.

⁷⁸ En 2024pr, la tasa entre los menores de seis años disminuyó de 7.3 a 5.1. DANE (2025). *Estadísticas vitales* [presentación interactiva], 26 de marzo de 2025. Según el INS, en 2024pr en el grupo de menores de cinco años descendió de 7.8 a 5.0. INS (2024). *Desnutrición aguda...*

⁷⁹ Ministerio de Salud y Protección Social (2025). *Estadísticas vitales*, 14 de febrero de 2025.



Fuente: DANE (2024), presentación defunciones.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional data de 2008 (CONPES 113). El gobierno del presidente Duque formuló una nueva propuesta, pero el Consejo Nacional de Política Económica y Social no la aprobó⁸⁰.

Los propósitos de una nueva Política sobre el Derecho Humano a la Alimentación adecuada fueron definidos por el Congreso en el Acto Legislativo 1 de 2025, mediante el cual Colombia se convirtió en el cuarto país suramericano que reconoce constitucionalmente el derecho de todas las personas a la alimentación adecuada. Esto implica: proteger de la malnutrición y del hambre, aumentar los niveles de producción y acceso a alimentos, minimizar su pérdida y promover la seguridad soberanía y autonomía alimentarias, al otorgar

prioridad a las actividades productivas sostenibles y a aquellas que posibiliten la mayor disponibilidad posible de alimentos en todo el país. De acuerdo con el Acto Legislativo, ahora le corresponde al Estado aprobar una ley estatutaria que regule este derecho, lo que constituye una oportunidad para armonizar el conjunto de instrumentos de política pública de las últimas décadas en torno a estrategias de acción que permitan la realización de esos objetivos de manera progresiva y con un enfoque territorial e intercultural.

En 2024, el Gobierno culminó el diseño del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), como parte de lo previsto en el punto 1.3.4 del AF⁸¹. Está conformado por tres instan-

⁸⁰ Respuestas de Colombia a la lista de cuestiones relativa a su séptimo informe periódico, doc. E/C.12/COL/RQ/7, párr. 108.

⁸¹ Este sistema fue creado mediante la Ley 2294 de 2023 y fue reglamentado por el Decreto 684 de 2024. Pretende convertirse en legislación por medio del Proyecto de Ley 263 de 2024 Senado (128 de 2023 Cámara), al que solo le resta un debate en la plenaria del Senado. Una de las funciones principales de

cias: la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA), que amplió su composición e incluyó a trece representantes de la sociedad civil (con voz, pero sin voto)⁸²; los comités departamentales, municipales y distritales de alimentación y el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición. Se espera que el nuevo modelo de gobernanza interinstitucional sea eficaz para formular la política, coordinar su ejecución y evaluarla.

Un pilar sustantivo del SNGPDA es el Programa Hambre Cero (PHC), que busca garantizar el derecho a la alimentación en contextos de crisis⁸³, especialmente, en materia de acceso físico y económico a los alimentos. Sus líneas de acción comprenden la Transferencia Monetaria Hambre Cero, la provisión directa de alimentos, el fortalecimiento de los sistemas productivos locales y de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y el robustecimiento de las capacidades de gestión de comunidades y procesos organizativos.

Los pequeños productores históricamente han tenido un gran peso en el sector agropecuario. De acuerdo con una investigación reciente de la Unidad de Planificación Rural y

Agropecuaria (UPRA), la actividad asociada a la agricultura campesina, familiar y comunitaria produce el 70 por ciento de los alimentos que se consumen en el país⁸⁴. La atención que no se les ha dispensado, aunada a bienes públicos rurales insuficientes, ha sido determinante para que persista la falta de competitividad de ese sector⁸⁵. Las políticas orientadas a producir más alimentos con ellos y a fortalecer sus capacidades, son una condición necesaria para mejorar la disponibilidad de alimentos. En este sentido, las acciones de los planes orientados a promover la sostenibilidad de los pequeños productores y el Programa Hambre Cero contribuyeron a la reactivación del sector agropecuario en 2023 y a que su crecimiento (8,1 %) representara casi la mitad (0.8 p. p.) del PIB de 2024⁸⁶ (1,7 %).

Por medio de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026) se establecieron las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA). Esta es una medida idónea para que, mediante la regulación del ordenamiento territorial, se protejan suelos rurales de la frontera agrícola para producir alimentos. En particular, aquellos donde predomine la economía campesina, familiar, étnica y comunitaria. De modo que se garanticen la disponibilidad ali-

la CIDHA es la siguiente: “Formular, actualizar y hacer seguimiento y evaluación de la política pública para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y servir de instancia de concertación entre sus diferentes agentes, en concordancia con el punto 1.3.4 del Acuerdo Final”. [Decreto 684 de 2024, artículo 9.2].

⁸² Su nombre anterior fue Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y era presidida por el presidente de la República. La presidencia de la CIDHA quedó en cabeza del Ministerio de Igualdad y Equidad. Decreto 684 de 2024, artículo 8º.

⁸³ Decreto 684 de 2024, artículos 21 y 22. En particular, pretende garantizarles ese derecho a sujetos de especial protección constitucional y a las poblaciones de territorios marginados y excluidos. También pretende contribuir a que se reduzca la prevalencia de desnutrición en menores cinco años y gestantes con bajo peso.

⁸⁴ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) [2024]. *Proteger el suelo rural, un paso clave contra la inseguridad alimentaria*. <https://upra.gov.co/es-co/saladeprensa/Paginas/Proteger-el-suelo-rural-un-paso-clave-contra-la-inseguridad-alimentaria.aspx>

⁸⁵ DNP (2015). *Estrategia de competitividad para el sector agropecuario*. Misión para la transformación del campo.

⁸⁶ DANE. [2025]. *Producto Interno Bruto (PIB): IV trimestre 2024 preliminar* [boletín técnico], 17 de febrero.

mentaria a mediano y largo plazo y el desarrollo rural integral. Hasta ahora, en La Guajira se declaró una APPA⁸⁷ y se vienen identificando nuevas áreas en un centenar de municipios de Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Meta, Putumayo, Santander y Tolima⁸⁸.

Las tasas de desnutrición aguda (moderada y severa) y de mortalidad por desnutrición de menores de cinco años son dos índices que permiten evaluar el impacto de las políticas encaminadas a posibilitar el acceso a alimentos y la adecuación de estos. Las políticas gubernamentales de los últimos años han sido notablemente insuficientes para que la primera disminuya, lo que debe obligar a que este gobierno revise la eficacia del PHC. Sin embargo, durante los dos últimos años (2023-2024) se ha observado una reducción de la mortalidad por desnutrición. En este periodo, el Gobierno puso en marcha el Plan de desaceleración de la mortalidad por desnutrición aguda⁸⁹.

La articulación interinstitucional es clave para combatir la desnutrición aguda. Mediante

la Sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto al goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y las niñas del pueblo wayúu de La Guajira, en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia⁹⁰. En 2022, estimó que las medidas adoptadas eran “insuficientes para responder al problema estructural que originó tal declaración”⁹¹ y ordenó que las autoridades concernidas adoptaran un Plan Provisional de Acción⁹² (PPA) y avanzaran en la adopción de medidas estructurales. El seguimiento que ese alto tribunal ha hecho a esa sentencia ejemplifica dificultades sistémicas de las políticas gubernamentales para garantizar que pobladores rurales tengan acceso efectivo a alimentos y al agua. Entre todas se pueden destacar la persistencia de obstáculos para que entidades de distintos sectores y niveles territoriales se coordinen y articulen en torno a un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del ECI⁹³. En este marco

⁸⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [2024]. Resoluciones 161 de 2024 y 230 de 2023 y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) [2024]. *Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo del departamento de La Guajira.*

⁸⁸ UPRA [2024]. *MinAgricultura y UPRA en proceso de identificación de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en 102 municipios del país*, 16 de septiembre de 2024.

⁸⁹ *Supra*, párrafos 7 y 8, y gráficas 1 y 2. No se puede pasar por alto que, entre 2022 y 2024pr, la tasa de mortalidad por desnutrición de las personas de 60 años disminuyó de 24 [mayor valor desde 2015] a 19.3 [por 100 mil habitantes]. Véase DANE, *Estadísticas vitales...*

⁹⁰ En 2015, ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había solicitado al Gobierno de Colombia adoptar medidas cautelares a favor de algunas comunidades del pueblo wayúu de La Guajira, por considerar que la ausencia de acceso a agua potable y el estado de desnutrición amenazaba los derechos a la vida e integridad personal de niñas, niños y adolescentes. CIDH [2015]. *Resolución 60/2015. Medidas cautelares No. 51/15. Asunto niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, asentados en el departamento de La Guajira, respecto de Colombia*, 11 de diciembre de 2015.

⁹¹ Corte Constitucional, Auto 696 de 2022, párr. 223.

⁹² Corte Constitucional, Auto 1843 de 2024. Este tribunal valoró como alto el cumplimiento del objetivo de contar con un plan.

⁹³ Corte Constitucional, Auto 85 de 2025.

es necesario contar con información idónea que les permita evaluar, gestionar y tomar decisiones para superar el ECI⁹⁴. Además, se ha evidenciado la ausencia de imparcialidad y transparencia en la asignación de beneficios y la selección de contratistas⁹⁵; incumplimientos reiterados en los cronogramas de obras de infraestructura que garanticen el acceso a alimentos⁹⁶ y la continuidad de barreras históricas para que las instituciones garanticen un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo wayúu⁹⁷.

1. La Corte Constitucional aún no ha aprobado el grado de cumplimiento del componente alimentario del PPA⁹⁸. Incluso ha establecido que sus objetivos específicos fueran los siguientes:
2. Identificar el número total de niñas, niños y adolescentes wayuu que residen en los cuatros municipios donde se declaró el ECI.
3. Con base en un sistema de georreferenciación, conocer a qué comunidad, corregimiento, asentamiento, barrio o cualquier otro tipo de organización comunitaria pertenece.

4. Establecer cuál es el estado nutricional de cada niña, niño y adolescentes.
5. A partir de la oferta institucional que actualmente tiene el ICBF, así como las entidades territoriales, determinar qué medidas de atención alimentaria se deben implementar, en caso de padecer desnutrición o de encontrarse en riesgo de padecerla.
6. Definir qué tipo de carencias tienen las comunidades donde residen en materia de seguridad alimentaria.
7. Garantizar según el esquema que se establezca que las niñas y niños puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias con pertinencia cultural.
8. Aumentar la frecuencia y la cantidad de las raciones que se entregan a las niñas y niños wayuu.
9. Mejorar la comunicación con las comunidades y conocer de manera permanente la situación actual de cada una de las niñas y de los niños que allí residen.

⁹⁴ Corte Constitucional, Auto 1846 de 2024. Se valoró como bajo el cumplimiento de los objetivos relativos a esta materia.

⁹⁵ Corte Constitucional, Auto 118 de 2025. También se valoró como bajo el cumplimiento de los objetivos relativos a estos asuntos.

⁹⁶ Corte Constitucional, Auto 505 de 2005. También se valoró como bajo el cumplimiento de los objetivos relacionados con esta materia. El PPA establece que deben efectuarse 36 obras de infraestructura vial y que a estas alturas cada una de ellas debía tener un avance del 20 por ciento. La evaluación arrojó que solo diez tenían algún avance; por ende, el grado de cumplimiento fue apenas del 27,4 por ciento.

⁹⁷ Corte Constitucional, Auto 1473 de 2024. También se valoró como bajo el cumplimiento de este objetivo.

⁹⁸ Respecto a los derechos al agua y a la alimentación, las órdenes originales del tribunal constitucional fueron: “[1] aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua, [2] mejorar los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria”. Corte Constitucional, T-302 de 2017, tercer punto resolutive. Provisionalmente, en 2024 continuó siendo alto el número de menores de cinco años con desnutrición aguda [2.394] y el de casos de muertes en este grupo de edad [86] en La Guajira, a pesar de que este último disminuyó respecto a 2023 [112]. Corte Constitucional, Auto 86 de 2025.

10. **Mejorar la comunicación con las comunidades y conocer de manera permanente la situación actual de cada una de las niñas y de los niños que allí residen**⁹⁹.

Finalmente, es importante reconocer que el Plan de Alimentación Escolar (PAE) se ha diseñado como una política orientada a evitar la deserción escolar, mejorar el rendimiento académico y contribuir a la nutrición de niñas, niños y jóvenes. En el gobierno actual se propuso que este programa lograra una cobertura del 95 por ciento en 2026¹⁰⁰. Para que el PAE se universalice y cumpla su cometido, es necesario resolver algunos desafíos apremiantes: a) las limitaciones y deficiencias reiteradas en

materia de infraestructura y de almacenamiento y preparación de alimentos, especialmente en zonas rurales e indígenas; b) la adaptación de los menús a las condiciones locales, que contribuyan al fortalecimiento de productores locales; c) a pesar del promedio nacional, la cobertura insuficiente del PAE en áreas de alta inseguridad alimentaria; d) los retrasos de prestación del servicio, relacionados con fallas continuas en la planeación operativa y presupuestal y e) la deficiente puesta en marcha de mecanismos de participación y veeduría ciudadana, en un contexto donde los casos de corrupción han abundado¹⁰¹.

Artículo 11.2. Derecho al agua

La jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce el agua como un derecho fundamental autónomo y vital y, al mismo tiempo, como un servicio público obligatorio. A partir de la Sentencia T-188 de 2012 se ha reconocido en el país el derecho de todas las personas a acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente. Además, al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad¹⁰². Esto ha sido reiterado y ampliado en jurisprudencia reciente. Por ejemplo, en las sentencias T-012-

de 2019 y T-476 de 2019, la Corte Constitucional ha vinculado el derecho al agua con otros derechos como la vida y la vivienda dignas.

El derecho al agua en clave de derecho humano fue abordado en la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde se enfatizó que “el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.”¹⁰³

⁹⁹ Corte Constitucional, Auto 696 de 2022, punto resolutivo 2.a.

¹⁰⁰ Entre 2013 y 2022, este programa aumentó su cobertura en niñas, niños y jóvenes matriculados del 17 al 76,2 por ciento. Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [2024]. *Informe de gestión, vigencia 2024, enero de 2025*, pp. 19 y 20. En 2023 alcanzó el 79,36 por ciento y, en 2024, el 80,26 por ciento. Sinergia [DNP], *Ficha técnica: ID 154 - Tasa de cobertura del programa de alimentación escolar*.

¹⁰¹ Informes periódicos de la Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República [2024]. *Evaluación de la ejecución de la política pública del programa de alimentación escolar (PAE) en el marco del Decreto 1852 de 2015: análisis de la operación y prestación del servicio en 2023*, 17 de diciembre de 2024.

¹⁰² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-188 de 2012, marzo 9, 2012, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-188-12.htm>

¹⁰³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003

En la Sentencia C-369 de 2019 mediante la que se declaró exequible la Ley 1930 de 2018 [Ley para la Gestión Integral de los Páramos en Colombia] se abordó la tensión entre el derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos -en particular, cuando se afectan los derechos civiles, políticos y los DESC de las comunidades- y la obligación de Estado de proteger las fuentes de producción y abastecimiento del recurso hídrico. En esta providencia, la Corte reiteró la protección constitucional, legal y reglamentaria de los páramos y subrayó los dos servicios ambientales que prestan los páramos, que son fundamentales para garantizar el acceso al agua potable y contrarrestar los efectos del cambio climático. Esto es: (i) son una pieza clave para la regulación del ciclo hídrico y (ii) según los cálculos más conservadores, almacenan y capturan carbono proveniente de la atmósfera, al menos diez veces más que los bosques tropicales.¹⁰⁴

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida [ECV] (2024) del DANE, alrededor de 1 822 000 hogares en Colombia no cuentan con acceso a un acueducto para el suministro de agua, de los cuales el 85,94 por ciento se localiza en zonas rurales. Esta cifra refleja una desigualdad estructural persistente en el acceso al agua potable entre zonas urbanas y rurales.

En los últimos siete años se ha observado una brecha promedio del 39,5 por ciento entre las cabeceras municipales y los centros poblados o zonas rurales dispersas en términos de cobertura del servicio de acueducto. Adicionalmente, el acceso a agua gestionada de forma segura —es decir, que sea potable,

disponible y accesible de manera continua y controlada— presenta una diferencia crítica por área geográfica: mientras que en zonas urbanas el 98 por ciento de la población cuenta con este servicio, en áreas rurales solo el 62,6 por ciento tiene acceso.

La situación se agrava en lo referente al saneamiento básico. En 2023, la cobertura nacional de alcantarillado fue del 76 por ciento, pero al desagregarse por área, se evidencia una cobertura del 93,5 por ciento en cabeceras frente a apenas 15,9 por ciento en zonas rurales. Esta disparidad se refleja también en el tratamiento de aguas residuales: en 514 municipios, la cobertura urbana supera el 90 por ciento. En cambio, en 811 municipios, la cobertura rural no alcanza el 30 por ciento. Respecto a la calidad del tratamiento de aguas residuales se reporta que: el 73 por ciento corresponde a tratamiento secundario, el 6 por ciento a tratamiento primario, el 3 por ciento a tratamiento terciario, el 2 por ciento a tratamiento preliminar y el 17 por ciento restante no tiene tratamiento determinado¹⁰⁵.

El PND 2022–2026 del actual Gobierno ha sido estructurado bajo una perspectiva transformadora que ubica el agua como eje estructurante de la planificación territorial y del desarrollo nacional.

Uno de los pilares del PND es la organización del territorio alrededor del agua, planteada como un principio orientador de la política pública nacional. Esta concepción pretende transitar la lógica extractiva o sectorial hacia un modelo de desarrollo orientado por la sostenibilidad hídrica, el equilibrio ecosisté-

¹⁰⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-369/19 [14 de agosto de 2019], acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1930 de 2018.

¹⁰⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística [2024]. *Encuesta de Calidad de Vida [ECV] 2023–2024*. <https://www.dane.gov.co>

mico y la resiliencia climática. Así, el Artículo 34 del PND define el principio de “organización del territorio alrededor del agua” como directriz transversal del ordenamiento territorial. Dispone que las entidades del orden nacional y territorial deberán planificar el uso del suelo, la gestión ambiental, el ordenamiento urbano y rural y la inversión pública conforme con las condiciones de disponibilidad, conservación y gobernanza del agua.

Además, el artículo 274 del mismo instrumento crea el Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, dirigido a superar las brechas históricas de acceso al agua en zonas rurales, veredales y en territorios étnicos. Este artículo prevé la financiación de proyectos de abastecimiento, tratamiento, manejo comunitario y fortalecimiento institucional, y establece que deberá respetarse la consulta previa en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Pese a los avances del PND vigente, el cumplimiento efectivo del derecho al agua sigue ha enfrentado múltiples obstáculos que se expresan, de forma desproporcionada a ciertos sectores de la población.

La exclusión estructural de las comunidades indígenas del acceso efectivo al agua potable ha sido documentada reiteradamente por la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha reconocido que esta vulneración compromete la supervivencia física y cultural de los pueblos. Varios pronunciamos recientes, la problemática estructural no ha sido superada, y que persisten serias barreras jurídicas, administrativas y territoriales para la garantía efectiva del derecho al agua en contextos étnicos.

Como se mencionó, en la Sentencia T-302 de 2017, la Corte declaró un ECI por la vulneración masiva, continua y sistemática de varios derechos fundamentales, entre ellos, el derecho al agua de los niños y niñas del pueblo wayúu. La Corte ordenó medidas urgentes, sostenibles, concertadas y culturalmente pertinentes, al reconocer la centralidad del agua como condición de posibilidad para la pervivencia étnica¹⁰⁶. A pesar de ello, en la Sentencia T-021 de 2023, la Corte volvió a constatar la persistencia de esta situación en otras comunidades del pueblo wayuu, particularmente en el corregimiento de Puerto Estrella (Uribia, La Guajira). Las comunidades continuaban sin acceso regular y seguro al agua potable y dependían de carrotanques esporádicos, La Corte reiteró la necesidad de garantizar soluciones estructurales con base en diagnósticos técnicos y participación efectiva de las comunidades indígenas¹⁰⁷.

Asimismo, a través de la Sentencia T-942 de 2022, la Corte amparó los derechos de varias comunidades del departamento del Putumayo, que carecían de acceso a agua potable y debían consumir agua de fuentes contaminadas. El fallo concluyó que el Estado había incumplido su deber de proteger el derecho fundamental al agua en un contexto de especial vulnerabilidad geográfica, ambiental y cultural. La Corte subrayó que las soluciones deben respetar los sistemas organizativos propios, garantizar la suficiencia y continuidad del servicio e incorporar un enfoque de corresponsabilidad interinstitucional e interculturalidad¹⁰⁸.

La actividad minera, legal e ilegal, continúa generado múltiples impactos negativos so-

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-021 de 2023, M.P. Natalia Ángel Cabo.

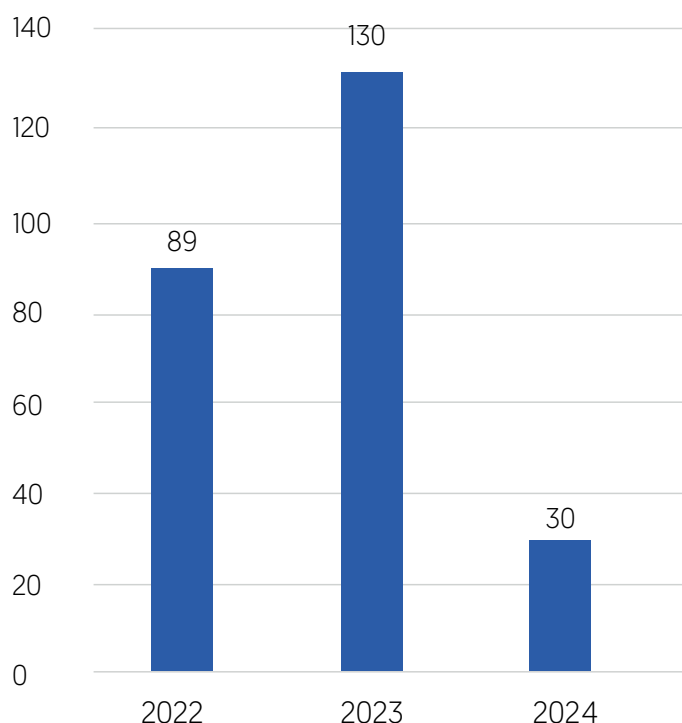
¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-942 de 2022, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

bre fuentes hídricas en Colombia. El informe de la Defensoría del Pueblo *Conflictividad social en el sector minero-energético en Colombia*, publicado en 2024, evidencia que “en varias zonas del país, como el Chocó, La Guajira, Antioquia, Putumayo, entre otras, las comunidades han denunciado la afectación de fuentes de agua por actividades mineras que alteran el curso natural de los ríos, gene-

ran contaminación con mercurio y cianuro, y disminuyen la disponibilidad del recurso”¹⁰⁹.

De acuerdo con el Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, en el periodo entre enero de 2022 al 29 de febrero de 2024 se registraron 249 eventos de conflictos sociales manifiestos¹¹⁰ en el sector minero-energético¹¹¹.

Gráfica 12. Eventos de conflictos sociales manifiestos, sector minero-energético 2022-2024 (feb)



Fuente: defensorías regionales, Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva

La Defensoría del Pueblo identificó tres tipos principales de conflictividad social en el sector minero-energético: (i) los conflictos so-

cioambientales, que representaron el 32 por ciento de los casos, asociados a la afectación de fuentes hídricas, contaminación de eco-

¹⁰⁹ Defensoría del Pueblo de Colombia [2024]. *Conflictividad social en el sector mineroenergético en Colombia*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/0d45bb78-73e2-45d1-923c-424936d907a7>, p. 58

¹¹⁰ Los conflictos sociales manifiestos son situaciones donde se hacen explícitas las diferencias entre dos o más grupos sociales que tienen intereses, necesidades o valores contrapuestos.

¹¹¹ Defensoría del Pueblo de Colombia [2024]. *Conflictividad social en el sector mineroenergético en Colombia*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/0d45bb78-73e2-45d1-923c-424936d907a7>

sistemas y disputas por el acceso al agua¹¹²; (ii) los conflictos laborales, relacionados con condiciones precarias de trabajo, despidos y falta de garantías sindicales¹¹³ y (iii) conflictos por la regulación y control de la actividad minera del sector minero-energético, que surgen por las diferencias entre personas que realizan actividades mineras de forma informal o tradicional, sin poseer un título minero y una licencia ambiental y las empresas poseedoras legalmente de los títulos¹¹⁴.

Dos casos ilustran la tensión entre minería y derecho al agua: La Guajira y Putumayo. En Cañaverales, La Guajira, el proyecto de minería de carbón liderado por Best Coal Company amenaza la vulneración de los derechos de comunidades afrodescendientes. Se advierten posibles efectos negativos sobre el ecosistema hídrico local, el bosque seco tropical y una reserva forestal protectora, además de graves impactos climáticos¹¹⁵. En Putumayo, la empresa canadiense Libero Cobre (ahora Copper Giant Resources) pretende explotar cobre en la cuenca alta del río Mocoa, zona de importancia ecosistémica para comunidades inga y kamëntsa. Las comunidades han señalado que el proyecto representa una amenaza

para el equilibrio ecológico, el acceso al agua y sus formas de vida tradicionales¹¹⁶.

La conflictividad social derivada de los proyectos minero-energéticos con impactos sobre el agua evidencia una confluencia de factores estructurales, institucionales y normativos que vulneran el goce efectivo del derecho al agua y a un ambiente sano. Desde el punto de vista institucional, se advierten graves deficiencias, entre ellas: (i) la incapacidad para garantizar la priorización del uso del agua para consumo humano y doméstico, conforme lo exigen el artículo 365 de la Constitución y los principios de uso equitativo y razonable del recurso hídrico; (ii) limitaciones técnicas y operativas para hacer efectivo el marco jurídico ambiental vigente, en particular lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución sobre protección y prevención del deterioro ambiental y (iii) la ausencia de mecanismos adecuados de participación y consulta previa, que aseguren el diálogo social efectivo, libre e informado¹¹⁷.

En 2024, la Defensoría del Pueblo emitió una alerta sobre la crisis ambiental que enfrenta la Amazonía. Esta Entidad llamó la atención

¹¹² Defensoría del Pueblo de Colombia. [2024]. *Conflictividad social en el sector mineroenergético en Colombia*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. Bogotá. Disponible en: <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/0d45bb78-73e2-45d1-923c-424936d907a7p.95>

¹¹³ Defensoría del Pueblo de Colombia. [2024]. *Conflictividad social en el sector mineroenergético en Colombia*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. Bogotá. Disponible en: <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/0d45bb78-73e2-45d1-923c-424936d907a7p.92>.

¹¹⁴ Defensoría del Pueblo de Colombia. [2024]. *Conflictividad social en el sector mineroenergético en Colombia*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. Bogotá. Disponible en: <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/0d45bb78-73e2-45d1-923c-424936d907a7p.99>.

¹¹⁵ Mongabay [2023]. *Posible apertura de minas de carbón duplicaría emisiones de metano en el sector*. <https://es.mongabay.com/2023/05/minas-de-carbon-duplicarian-emisiones-de-metano-colombia/>

¹¹⁶ Consejo de Redacción [2023]. *Con fuertes resistencias y dividiendo a las comunidades: así avanza la minería de cobre en Mocoa*. <https://consejoderedaccion.org/sello-cdr/investigacion/con-fuertes-resistencias-y-dividiendo-a-las-comunidades-asi-avanza-la-mineria-de-cobre-en-mocoa>

¹¹⁷ Defensoría del Pueblo de Colombia [2024]. *Conflictividad social en el sector mineroenergético en Colombia*. Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social., p. 62. <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/0d45bb78-73e2-45d1-923c-424936d907a7>,

sobre los niveles críticos de afectación en sus ciclos hídricos de la Amazonía, su conectividad ecológica y su capacidad de sustentar la vida. Además, alertó sobre la necesidad urgente de detener la degradación ambiental que amenaza con transformarse en una emergencia humanitaria de gran escala.

La crisis ambiental que enfrenta la Amazonía se vincula con la crisis hídrica que enfrentó Bogotá entre 2024 y 2025 al considerar el fenómeno que ha sido denominado “ríos voladores”. Este fenómeno se refiere a los ríos atmosféricos que contribuyen a la distribución de la humedad desde áreas tropicales hacia latitudes más altas. Además, estos ríos voladores son indispensables para la distribución de humedad hacia áreas no tropicales de todo el continente.

En efecto, entre 2024 y 2025, Bogotá enfrentó una de las crisis hídricas más graves de su historia reciente, atribuida a la intensificación del fenómeno de El Niño y al impacto acumulativo del cambio climático. Esta emergencia expuso la vulnerabilidad estructural del sistema de abastecimiento de agua potable, dependiente en gran parte del Sistema Chingaza¹¹⁸. En abril de 2024, los niveles de los embalses descendieron por debajo del 17 % de su capacidad, lo que obligó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) a implementar un esquema de racionamiento que consistió en la suspensión programada

del servicio por lapsos de hasta 24 horas, distribuidos por zonas cada nueve días, a partir del 11 de abril de 2024¹¹⁹.

Esta situación no solo evidenció limitaciones en la infraestructura de gestión del recurso hídrico, sino que también reavivó tensiones sociales y ambientales en torno a la asignación de usos del agua, particularmente frente a concesiones vigentes para fines comerciales. Fue el caso de la planta embotelladora de Coca-Cola FEMSA (marca Manantial), ubicada en el municipio de La Calera, que desde 1981 capta agua subterránea de siete manantiales. Según la concesión otorgada por la CAR, vigente durante la crisis, la empresa está autorizada a extraer hasta 3,23 litros por segundo para la producción de agua embotellada y otras bebidas¹²⁰.

El debate se intensificó cuando se conoció que, pese a la situación de escasez, la empresa pagaba tarifas bajas por el uso del recurso. De acuerdo con información pública, Coca-Cola FEMSA estaría pagando alrededor de \$ 70 pesos por metro cúbico, lo que equivale aproximadamente a US \$ 0.02 al tipo de cambio vigente¹²¹.

La crisis hídrica de Bogotá puso en evidencia una tensión estructural que trasciende la coyuntura climática: la desigualdad en el acceso y uso del agua como bien esencial para la vida y la aplicación del principio de uso prioritario del agua para consumo humano y doméstico.

¹¹⁸ Alcaldía de Bogotá [2024]. *Así están los niveles de los embalses que abastecen de agua a Bogotá*

¹¹⁹ Resolución 291 de 2024, EAAB ESP, 10 de abril de 2024. Ordena la suspensión del servicio de acueducto en Bogotá por crisis hídrica, conforme con el numeral 1 del artículo 139 de la Ley 142 de 1994. <https://www.acueducto.com.co/wps/themes/html/eaab/web/pdf/normograma/resolucion-291-de-2024.pdf>

¹²⁰ Vorágine [2024, abril 22]. *La Calera se seca*. <https://voragine.co/la-calera-se-seca/>

¹²¹ Infobae [2025]. *Por concesión de agua a Coca-Cola en La Calera, la CAR convocó audiencia pública para definir su futuro*. https://www.infobae.com/colombia/2025/04/16/por-concesion-de-agua-a-coca-cola-en-la-calera-la-car-convoco-audiencia-publica-para-definir-su-futuro/?utm_source=chatgpt.com

Artículo 11.2. Derecho a la vivienda

Los dos gobiernos analizados durante el periodo de este informe han enfrentado considerables retos y desafíos presupuestales. La recesión económica vinculada a la del COVID-19 llevó a una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) y una reducción en la capacidad de inversión, que afectó, entre otros, al sector de vivienda y de construcción. Particularmente, en 2024 se registró un recorte del 5,6 por ciento en el Presupuesto General de la Nación, donde se priorizó a los sectores como educación y salud. Como consecuencia, se vieron afectados parcialmente los recursos para la implementación de programas de vivienda y hábitat.

A pesar de las dificultades fiscales, Colombia ha consolidado una política de Estado en materia de vivienda y servicios públicos, orientada al goce efectivo del derecho a la vivienda adecuada, en consonancia con los estándares internacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. La política ha incluido programas de subsidios para la adquisición y mejoramiento de Vivienda de Interés Social (VIS), atención a la vivienda rural, acceso a agua y saneamiento básico y esquemas diferenciales, conexiones intradomiciliarias, legalización de asentamientos humanos informales y acciones específicas en municipios y poblaciones priorizadas para la construcción de paz.

Si bien las prioridades, enfoques y orientaciones han variado entre administraciones, Colombia ha mantenido una línea progresiva, que adapta su política pública a los estándares y recomendaciones internacionales. En este marco, la Corte Constitucional ha des-

empeñado un papel fundamental al impulsar medidas estructurales orientadas a garantizar estándares como la seguridad jurídica en la tenencia y la protección especial de grupos en situación de vulnerabilidad, que incluyen personas desplazadas y comunidades étnicas.

No obstante, persisten retos estructurales relacionados con la insuficiente inversión pública, la desigualdad territorial, la alta informalidad y las vulnerabilidades específicas de ciertos sectores de la población. Estos desafíos demandan un compromiso sostenido y fortalecido del Estado para garantizar la efectividad en la implementación de medidas orientadas a garantizar el derecho a la vivienda adecuada y una mejora continua de las condiciones de existencia. Este capítulo del informe presenta un panorama general de los retos, desafíos y principales avances del Estado colombiano en relación con este derecho.

En cuanto al marco jurídico, es relevante destacar la Ley 1931 de 2018 que establece directrices para la gestión del cambio climático en Colombia y que es transversal a todos los sectores del Gobierno que integran el Sistema Nacional de Cambio Climático. Al respecto, en Sentencia T-122 de 2024, la Corte reiteró que el derecho a la vivienda, como derecho humano autónomo, incluye dimensiones de habitabilidad que implica un espacio adecuado para proteger a sus ocupantes de los vaivenes climáticos, riesgos estructurales y vectores de enfermedad, así como debe proteger la seguridad física de los ocupantes.¹²²

¹²² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T122 de 2024, 16 de abril de 2024, Sala Quinta de Revisión, Magistrado Ponente Jorge Enrique Ibáñez Najjar, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-122-24.htm>

Si bien existen graves limitaciones y brechas relacionadas con el derecho a una vivienda digna, se destacan avances en el marco jurídico orientados a la garantía progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Durante 2024 y 2025, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio ha actualizado las normas que desarrollan la política de vivienda desde una perspectiva comunitaria y busca generar intervenciones integrales de vivienda a partir de un enfoque territorial y de paz territorial. Entre ellos, el Decreto 413 de 2025, que contiene disposiciones de mejoramiento de vivienda. El Decreto 585 de 2025, que regula el Programa de Autoconstrucción y Autogestión y, finalmente, el Decreto 1470 de 2024 que crea el Programa Barrios de Paz mediante el que se amplía el concepto de mejoramiento integral y se flexibiliza el proceso para la legalización de asentamientos informales.

En términos jurisprudenciales, la Corte Constitucional emitió dos fallos relevantes en la materia. En primer lugar, la Sentencia SU-016 de 2021 estableció lineamientos mínimos para equilibrar el derecho a la vivienda con la protección del espacio público en contextos de vulnerabilidad, así como garantías mínimas en procesos de desalojo¹²³. En segundo lugar, la T-305 de 2024, que ordenó al Estado proveer soluciones habitacionales adecuadas y medidas de protección estructurales a personas desplazadas por desastres naturales.¹²⁴

Además, es importante mencionar la expedición de la Circular 08 de 2023 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) dirigida a las entidades del orden nacional y territorial, con lineamientos y recomendaciones para garantizar los derechos al trabajo y a la vivienda cuando se adoptan medidas encaminadas a recuperar el espacio público.¹²⁵

Con la expedición de la Ley 2434 de 2024 *Vivienda al alcance de todos* se adoptaron medidas orientadas a mejorar el acceso a vivienda digna para hogares de ingresos medios y bajos. La norma flexibiliza el financiamiento, al permitir la inclusión de gastos notariales y de registro en los créditos hipotecarios y moderniza el sector mediante la digitalización de trámites.

Adicionalmente, esta norma promueve la sostenibilidad mediante incentivos para la adopción de tecnologías limpias. Se crean líneas de crédito específicas para la instalación de paneles solares en viviendas ubicadas en zonas con deficiencia en el servicio eléctrico. También se introdujeron plazos definidos para la firma de escrituras y la expedición de copias, al mejorar la eficiencia y transparencia en los procesos notariales y registrales.

En el periodo de este informe se consolidaron avances en torno a la adopción de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural. En particular, la Resolución 0536 de 2020¹²⁶ del Ministerio de Vivienda imple-

¹²³ Corte Constitucional. Sentencia de Unificación Jurisprudencial SU- 016 del 21 de enero de 2021, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado

¹²⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-305 del 26 de julio de 2024, MP: Natalia Ángel Cabo

¹²⁵ La Circular Externa N. o 8 del 13 de julio de 2023 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202023/Attachments/8/circular_externa_08_13_julio_2023.pdf

¹²⁶ Artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. En consonancia, se expidió Decreto 1341 de 2020, por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural.

mentó una política para priorizar a hogares rurales vulnerables, especialmente mujeres cabeza de hogar, personas con discapacidad, comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y excombatientes, y aplica en zonas con altos índices de pobreza o en las que se desarrollan proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito. Como herramienta se implementó el Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR), que clasifica los municipios según condiciones críticas.

Asimismo, se creó el programa de vivienda social para el campo, que otorga el Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) en especie. Este subsidio está dirigido a vivienda nueva, sea de tipo dispersa o nucleada. De acuerdo con la información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en 2024 se entregaron 1624 viviendas nuevas y se mejoraron 3087 más en zonas rurales.

En cuanto a la política de gestión territorial y nueva política de hábitat, en 2024 se presentó la política *Nuestro Hábitat Biodiverso*, centrada en el ordenamiento territorial alrededor del agua y el cierre de brechas habitacionales. La estrategia incluye medidas como la actualización de POT con enfoque climático y de diversidad, subsidios para adquisición

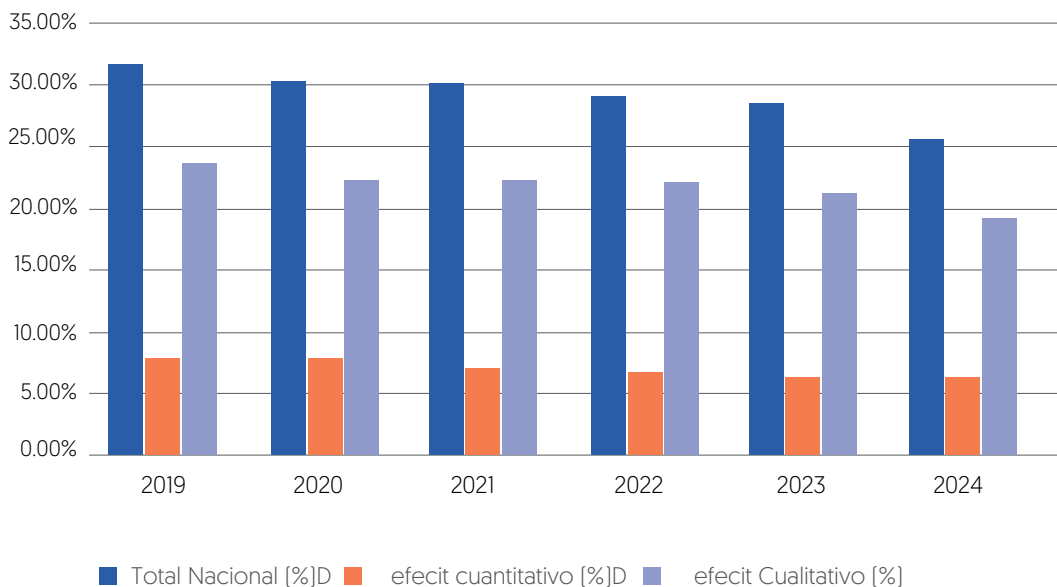
y mejoramiento de vivienda, legalización de asentamientos humanos informales, programas de titulación, barrios de paz, esquemas de autogestión y autoconstrucción para sectores excluidos del sistema financiero, proyectos de acceso a agua y saneamiento y esquemas diferenciales.

Con el objetivo de ajustarse a los estándares internacionales, desde 2018, el DANE ha venido ajustando la metodología para medir el déficit habitacional, al incorporar indicadores cuantitativos y cualitativos en la ECV¹²⁷. Estos ajustes han permitido reflejar de manera más precisa las condiciones reales de la vivienda en el país y orientar con mayor eficacia las políticas públicas del sector.

Entre 2019 y 2024, Colombia experimentó una disminución progresiva en el déficit habitacional total: pasó del 32,8 por ciento al 26,8 por ciento de los hogares, según cifras del DANE. Esta tendencia refleja avances en el acceso a soluciones habitacionales, particularmente en el componente cualitativo, que se redujo del 24,6 por ciento al 20 por ciento. Por su parte, el déficit cuantitativo también disminuyó, al pasar del 8,2 por ciento al 6,8 por ciento.

¹²⁷ El déficit cuantitativo hace referencia a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio que hacen necesario incluir un nuevo “stock” de viviendas en el país. Por su parte, el déficit cualitativo se refiere a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias no estructurales susceptibles de mejoramiento o ajuste.

Gráfica 13. Déficit total habitacional nacional 2019-2024

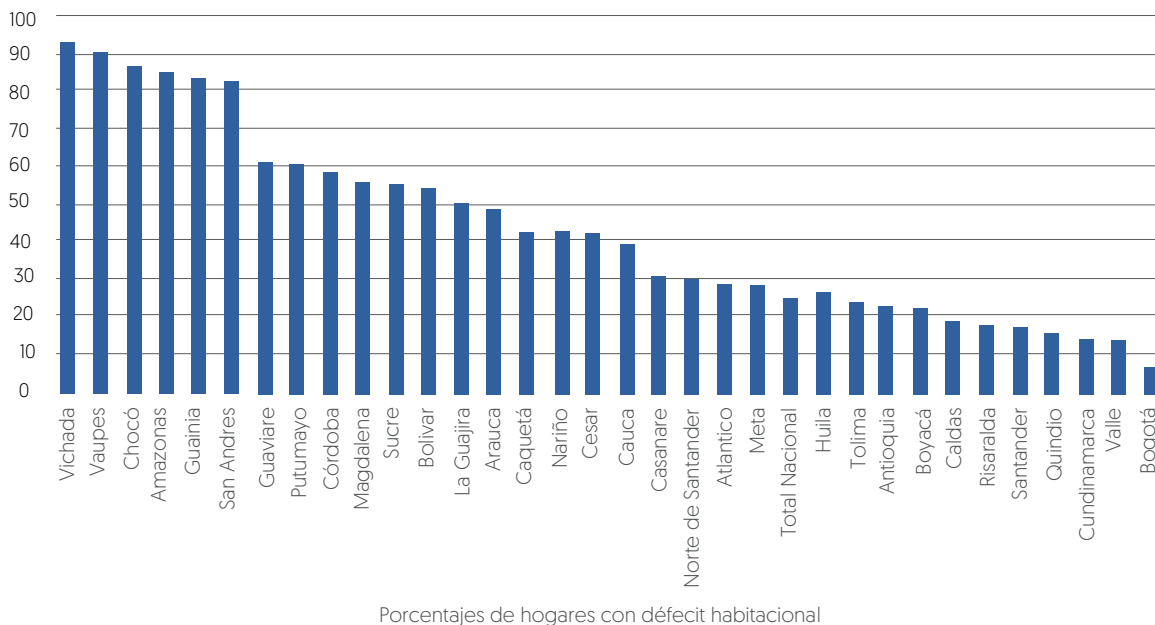


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida [ECV]

No obstante, de acuerdo con la ECV, el déficit habitacional nacional en 2024 afectó el 26,8 por ciento de los hogares colombianos. Au-

nado a ello, las cifras de hogares con déficit habitacional se concentran en la región de la Orinoquía, la Amazonía, Chocó y San Andrés.

Gráfica 14. Distribución por departamento: porcentaje de hogares con déficit habitacional (2024)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE, ECV (2024).

Los principales retos y desafíos identificados para la garantía del derecho a la vivienda son: (i) el ordenamiento territorial, (ii) la gestión sobre los asentamientos informales y (iii) la política de gestión territorial y nueva política de hábitat.

El ordenamiento territorial es el instrumento básico de planeación municipal para la gestión sostenible del suelo y el desarrollo urbano. En Colombia, de los 1121 municipios existentes, 1103 están obligados a llevar a cabo procesos de planificación territorial. Sin embargo, 877 de ellos cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial (POT) desactualizados, 30 tienen vigencia vencida y solo 192 han sido actualizados.¹²⁸

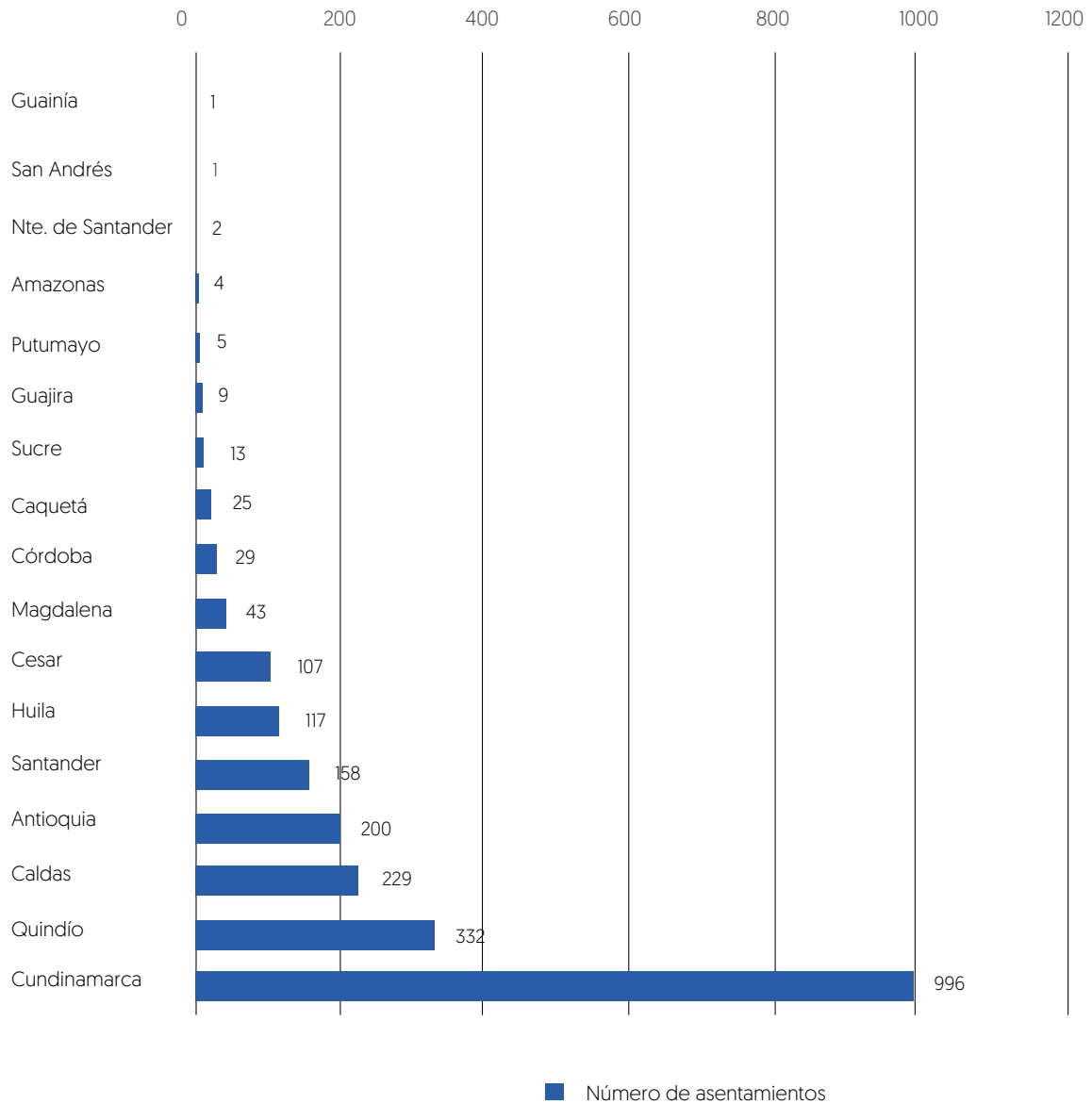
Esta situación limita la capacidad de las entidades territoriales para planificar y gestionar adecuadamente el desarrollo urbano y rural. Resulta urgente avanzar en la actualización de los POT e incorporar criterios de sostenibilidad, enfoque diferencial y los lineamientos establecidos en la Ley 1931 de 2018, que exige la integración del cambio climático a través de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial (PIGCCT).

Los asentamientos humanos informales representan una situación estructural de vulneración del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. La ausencia de planificación formal no puede invisibilizar la realidad social que representan y que debe atenderse. Es fundamental implementar estrategias integrales que incluyan la reactivación económica, la legalización y formalización de estos asentamientos y la titulación de viviendas. Además, se requiere mejorar el acceso a servicios públicos, a conexiones intradomiciliarias y promover el mejoramiento integral de barrios para garantizar condiciones dignas de vida.

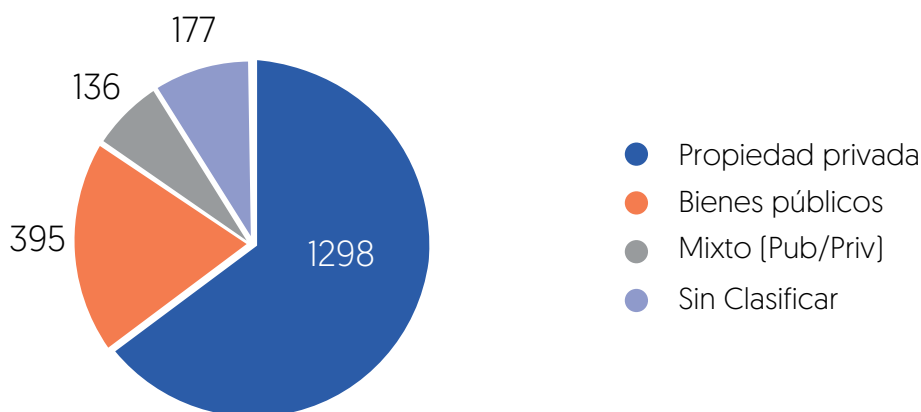
La Defensoría del Pueblo, a corte de junio de 2025, ha identificado 2276 asentamientos informales. De ellos, 1203 se encuentran en zonas de riesgo. Además, se concentran en los departamentos de Cundinamarca, Quindío, Caldas y Antioquia. El conjunto de estas cifras es indicativo y no representa un censo exhaustivo de los asentamientos, pero permite reconocer algunas de sus características principales.

¹²⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Colombia OT, [2024].

Gráfica 15. Aproximación al número de asentamientos humanos irregulares en Colombia (2025)

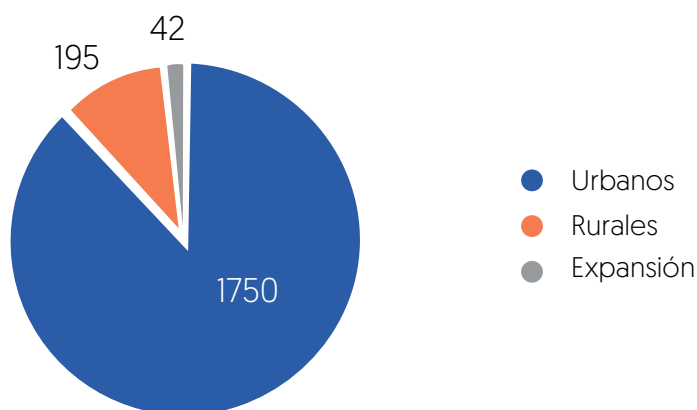


Fuente: elaboración propia



Fuente: elaboración propia

Gráfica 17. Tipos de suelos en los que están los asentamientos



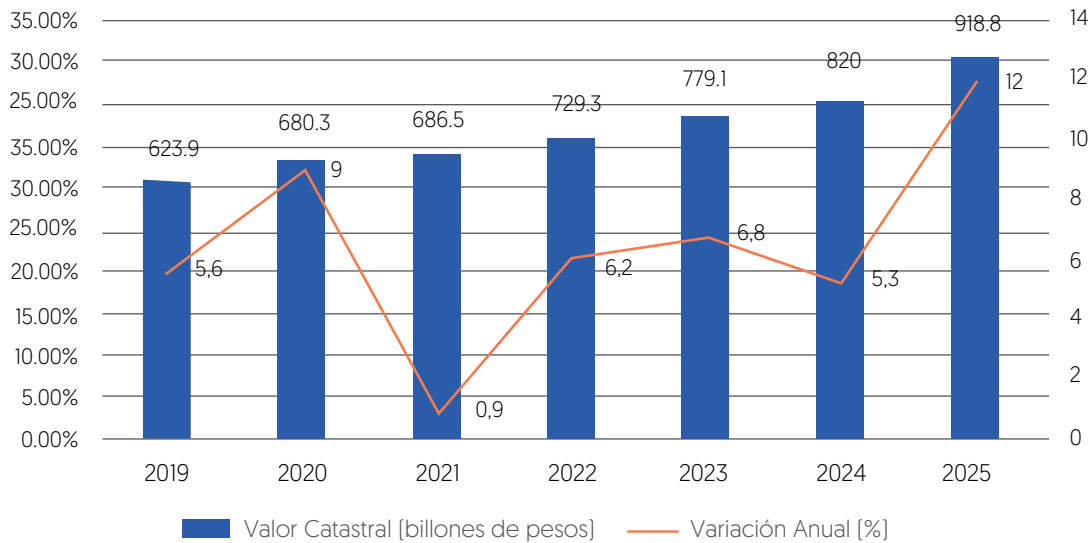
Fuente: elaboración propia

En ciudades como Bogotá y Medellín, los procesos de renovación urbana y el aumento de la inversión inmobiliaria han impulsado fenómenos de gentrificación, que han elevado los precios de arriendo y han provocado el desplazamiento de poblaciones de bajos ingresos o vulnerables. Por ejem-

plo, en Bogotá, la valorización catastral ha aumentado en un 47,26 por ciento desde 2019 a 2025.¹²⁹ Esta situación se dificulta en algunas localidades de la ciudad, como en La Candelaria, el centro histórico de Bogotá, el valor catastral aumentó un 15,1 por ciento solo de 2024 a 2025.¹³⁰

¹²⁹ Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2025). *Censo Inmobiliario*.

¹³⁰ Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2025). *Censo Inmobiliario*.

Gráfica 18. Variación valor catastral (2019-2025)

Fuente: elaboración propia con base en el Censo Inmobiliario de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2025)

Por su parte, en Medellín, la expansión de la renta corta turística ha sido exponencial. De acuerdo con el Registro Nacional de Turismo para 2019 existían 520 viviendas turísticas. Mientras que, para 2025, la cifra asciende a 7264 viviendas turísticas en Medellín.¹³¹

En el país persisten importantes brechas en infraestructura y servicios públicos entre zonas urbanas y rurales. La insuficiente inversión en áreas rurales limita el acceso a servicios básicos, que acentúan desigualdades y dificultan el acceso a vivienda digna. Por ejemplo, de acuerdo con la ECV (2024), el déficit habitacional alcanza el 61,2 por ciento de los hogares en el caso de la ruralidad. Además, alcanza porcentajes superiores al 90 por ciento en el caso de las áreas rurales de departamentos como Amazonas, Caquetá, Chocó, Guainía e incluso alcanza el ciento por ciento en Vaupés.

Las condiciones climáticas, geográficas y socioculturales del país dificultan la distribución equitativa de recursos y la implementación de soluciones homogéneas. Se requiere un enfoque territorial y diferencial que permita diseñar proyectos de vivienda adaptados a las realidades específicas de cada territorio, que atiendan a sus condiciones climáticas, culturales y de acceso.

La inversión en municipios incluidos en Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en la atención a víctimas del conflicto armado ha sido prioritaria, pero insuficiente para cubrir todas las necesidades. Persisten retos significativos en la ejecución de recursos destinados a la reparación integral de víctimas, restitución de tierras, la reincorporación de excombatientes y la construcción sostenible de paz, lo que limita el impacto y alcance de estas políticas.

¹³¹ Registro Nacional de Turismo (2025).

Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha reportado que, de acuerdo con los compromisos del Acuerdo de Paz, para 2024 solo se han entregado 1353 viviendas nuevas en territorios PDET sobre la meta de 12 184 del Plan Marco de Implementación

[PMI]. Además, solo se ha alcanzado la entrega de 110 viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET frente a la meta de 14 912. En el mismo sentido se identifica que para 2024 solo se entregaron 1189 viviendas nuevas a mujeres frente a la meta de 10 958 del PMI.

Tabla 7. Compromisos Plan Marco de Implementación - Derecho a la vivienda

Indicador	Meta 2020–2031	Avance 2020–2024
Viviendas nuevas entregadas	33 204	2333
Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	12 184	1353
Viviendas nuevas entregadas a mujeres	10 958	1189
Viviendas mejoradas entregadas	44 963	250
Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	14 912	110
Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	15 737	110
Porcentaje de vivienda estructuradas y ejecutadas	100	100
Porcentaje de vivienda estructuradas y ejecutadas en PDET	100	100

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con relación a los desalojos y las reubicaciones no hay datos consolidados sobre el número de estas acciones que se han llevado por parte de las autoridades judiciales y administrativas. Sin embargo, en 2023, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado reportó más de 301 procesos activos contra entidades públicas, interpuestos por poblaciones vulnerables afectadas por desalojos y reubicaciones, con pretensiones por aproximadamente 1,5 billones de pesos. Estas acciones buscan, entre otras, proteger el derecho a una vivienda digna de estas poblaciones.¹³²

Los limitados recursos disponibles y los recortes presupuestales dificultan la ejecución de programas de vivienda. Se requieren fuentes de financiamiento adicionales al presupuesto nacional para atender municipios con menos recursos y alta necesidad, donde la oferta privada es inexistente. Por ejemplo, de acuerdo con la ECV (2024), el déficit habitacional alcanza el 61,2 por ciento de los hogares en el caso de la ruralidad. Incluso, alcanza porcentajes superiores al 90 por ciento en el caso de las áreas rurales de departamentos como Amazonas, Caquetá, Chocó, Guainía e incluso alcanza el ciento por ciento en Vaupés.

¹³² Circular 8 del 13 de julio de 2023 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a las entidades del orden nacional y territorial, con recomendaciones para garantizar los derechos al trabajo y a la vivienda cuando se adoptan medidas encaminadas a recuperar el espacio público.

Sobre la tenencia segura y desalojos, durante la emergencia sanitaria por COVID-19, el Gobierno expidió el Decreto 579 de 2020, que suspendió temporalmente los desalojos hasta junio de 2022. Sin embargo, tras el levantamiento de esta medida, los procesos de desalojo se reanudaron sin garantías efectivas de soluciones habitacionales alternativas.

En síntesis, Colombia ha avanzado en la construcción de un marco institucional y normativo para garantizar el derecho a la vivienda adecuada, con esfuerzos técnicos y legales para medir, proteger y promover este derecho. Sin embargo, los retos estructurales derivados de la desigualdad territorial, la insuficiente inversión, la informalidad y las vulnerabilidades específicas de ciertos grupos exigen un

compromiso continuo y reforzado del Estado. Esta situación evidencia la necesidad de una inversión pública sostenida y de políticas integrales que fortalezcan la construcción de nuevas viviendas, así como el mejoramiento de las condiciones habitacionales existentes, especialmente en zonas rurales y territorios con mayores niveles de rezago.

Es fundamental que las políticas públicas sean progresivas, inclusivas y sostenibles, alineadas con los estándares internacionales del PIDESC, para asegurar que todos los colombianos, independientemente de su origen o territorio, puedan acceder a una vivienda adecuada y una mejora continua de las condiciones de existencia.

Artículo 12. Derecho a la salud

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Este sistema articuló la prestación mixta del servicio de salud por parte de actores públicos y privados, buscó alcanzar la cobertura a través del aseguramiento por parte de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y creó un régimen subsidiado orientado a poblaciones vulnerables. Con el paso de los años, la implementación de este sistema demostró fuertes vacíos en términos de equidad, calidad, oportunidad y continuidad de la atención. La segmentación entre los regímenes contributivo y subsidiado, la falta de actualización de los planes de beneficios y las barreras de acceso para personas sin capacidad de pago generaron desigualdades profundas y una judicialización creciente del derecho a la salud, a través del uso de las acciones de tutela.

En consecuencia, este sistema se ha transformado parcialmente gracias a las decisiones judiciales, expedición de reglamentos del ejecutivo y a las reformas legislativas en los años 2007, 2011 y 2015. En materia judicial, la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional identificó fallas estructurales del SGSSS y declaró un ECI en la materia. En esta norma se definieron los criterios para la exigibilidad directa del derecho a la salud, a través de la acción de tutela, sin necesidad de argumentar la conexidad con otros derechos fundamentales. Además, ordenó una serie de ajustes estructurales al sistema de salud, que incluían la actualización del plan de beneficios, la eliminación de las barreras entre regímenes contributivo y subsidiado y el fortalecimiento de la información y regulación estatal. Por otra parte, la Ley Estatutaria 1751 de 2015 consolidó este cambio al reconocer expresamente a la salud como

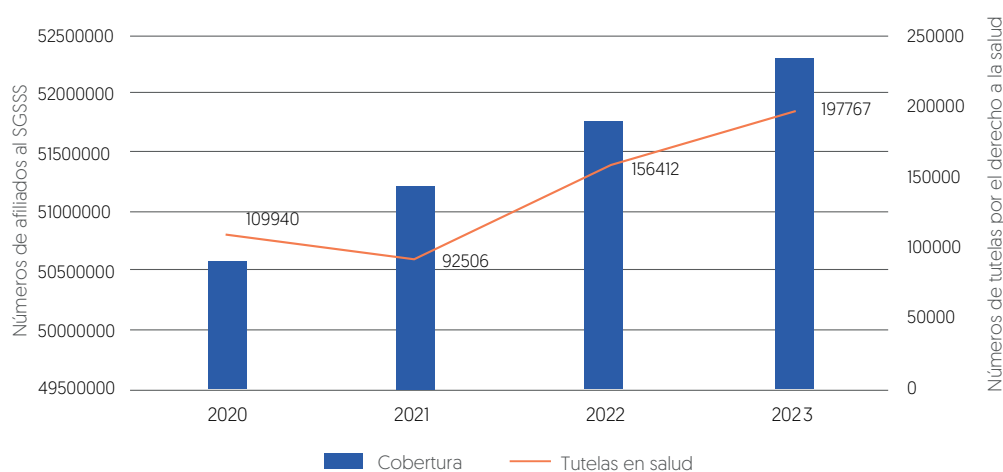
un derecho fundamental autónomo e irrenunciable¹³³.

Es importante anotar que la cobertura, medida a través de la afiliación de la ciudadanía al SGSSS, bien sea a través del régimen contributivo o subsidiado, ha aumentado sostenidamente, aunque presenta una ligera disminución en los dos últimos años. En 2019 se reportó una afiliación del 95,21 por ciento, en 2020 de 97,78 por ciento, en 2021 de 99,03 por ciento, en 2022 de 99,12 por ciento, en 2023 de 98,83 por ciento y en 2024 de 98,56 por ciento.¹³⁴ Las cifras del DANE, provenientes de la ECV, presentan leves diferencias con los datos de afiliación del Ministerio de Salud y Protección Social. En 2019, la afiliación fue de 92,8 por ciento; en 2020 de 93,2 por ciento; en 2021 de 93,0 por ciento; en 2022 de 94,7 por ciento; en 2023 de 94,7 por ciento y en 2024 de 96,5 por ciento¹³⁵.

A pesar de las reformas y del aumento de la cobertura, el estado actual del sistema de salud no es compatible con el goce efectivo y universal del derecho a la salud. El sistema requiere una reforma estructural que incluya medidas orientadas a resolver las graves y crecientes vulneraciones a la garantía del derecho a la salud en Colombia. La acción de tutela, como mecanismo judicial con el que cuentan los ciudadanos para proteger su derecho a la salud, se ha visto rebasada en su eficacia para proteger este derecho.

La distribución porcentual de las tutelas por departamento muestra que Antioquia (20,15 %), Bogotá (11,57 %), Valle del Cauca (8,64 %), Norte de Santander (6,7 %), Santander (6,33 %), Caldas (5,35 %) y Risaralda (4,54 %) representan más del 60 por ciento de las acciones interpuestas. Por su parte, Arauca, Caldas, Norte de Santander, Amazonas y Caquetá tienen proporcionalmente el mayor número de tutelas por 1000 habitantes.

Gráfica 19. Afiliaciones y acciones de tutela interpuestas por el derecho a la salud 2019-2023



Fuente: elaboración propia a partir de información del DANE y la Defensoría del Pueblo.

¹³³ Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud.

¹³⁴ Minsalud cifras de aseguramiento.

¹³⁵ DANE (2025). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV, 2019-2024*.

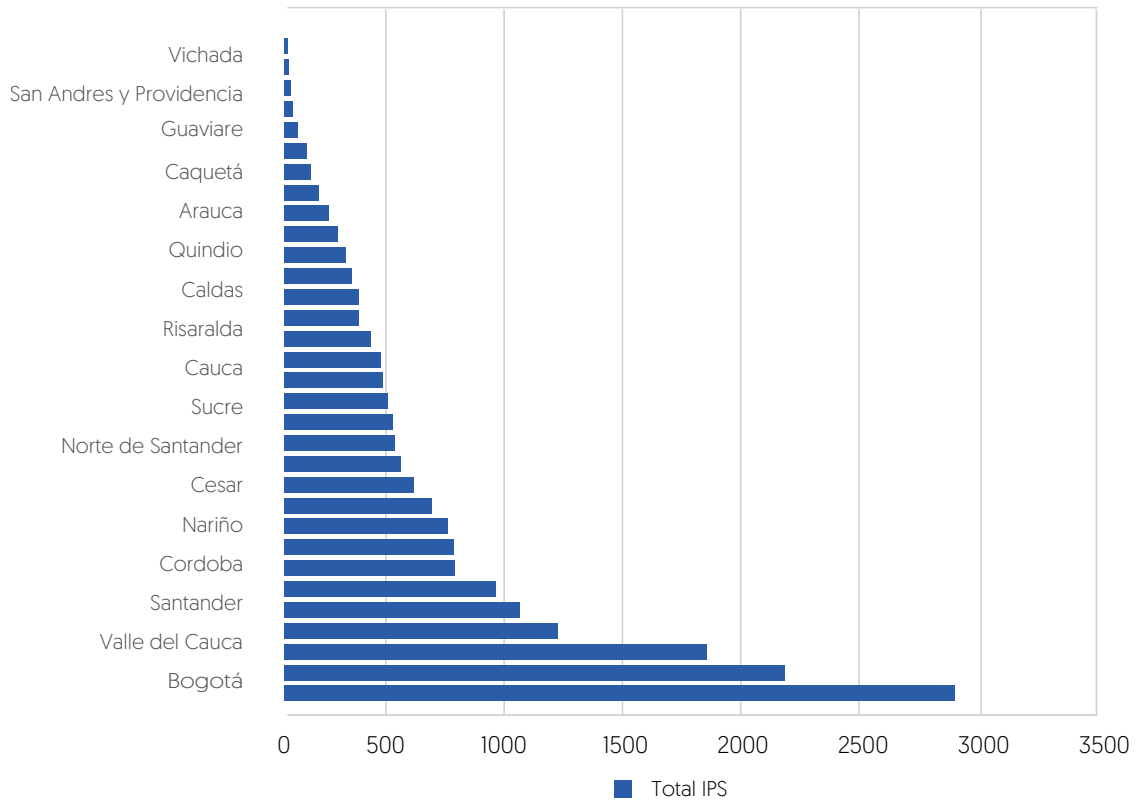
Desde 2010, el derecho a la salud es el que más quejas presenta ante la Defensoría del Pueblo. Su crecimiento se aceleró entre 2023 y 2024 y en lo corrido de 2025 se han identificado mayores brechas en el acceso a los servicios que impactan directamente en el ejercicio del derecho a la salud. Si la tendencia sigue en 2025, las quejas podrían duplicarse frente a las observadas en 2022. Estas cifras concuerdan con el crecimiento de las peticiones, quejas y reclamos reportadas a la Superintendencia Nacional de Salud y las cifras de tutelas en salud citadas anteriormente.

A pesar del aumento sostenido de la cobertura, el SGSSS se enfrenta a varias crisis que hacen necesaria una reforma estructural. La primera crisis se refiere a las brechas territoriales de acceso a los servicios de salud (urbano-rural, centro-periferia y étnico-cultural), agravadas por las brechas de género. La segunda es una crisis financiera que impacta la sostenibilidad del sistema, los pagos a las y los trabajadores del sector y el acceso a medicamentos y procedimientos por parte de los usuarios.

En términos de las brechas territoriales, la infraestructura sanitaria en Colombia presenta disparidades significativas que afectan directamente la calidad y oportunidad en la prestación del servicio. El Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) a abril de 2024 contabilizó 20 048 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). El 18,0 por ciento tiene carácter público; el 81,7 por ciento, privado y el 0,3 por ciento es mixto. Bogotá (14,5 %), Antioquia (11,1 %), Valle del Cauca (9,3 %), Atlántico (6,2 %), Santander (5,3 %), Bolívar (4,8 %), Córdoba (4,2 %), Cundinamarca (4,2 %), Nariño (4,1 %) y Magdalena (3,7 %) fueron los que mayor proporción de IPS registraron. Por su parte, Arauca (0,7 %), Putumayo (0,6 %), Caquetá (0,6 %), Vaupés (0,3 %), Guaviare (0,2 %), Amazonas (0,1 %), San Andrés y Providencia (0,1 %) y Guainía (0,1 %) tuvieron proporciones inferiores al 1,0 por ciento. Se observa, que los prestadores están concentrados en los departamentos con mayor densidad poblacional y desarrollo urbano¹³⁶.

¹³⁶ Además, el 50,6 por ciento de las IPS privadas se concentran en Bogotá (17,1 %), Antioquia (11,8 %) Valle del Cauca (9,4 %), Atlántico (6,9 %) y Santander (5,5 %), mientras que los territorios con mayor porcentaje de las públicas son Nariño (9,7 %), Valle del Cauca (9 %), Antioquia (7,7 %), Córdoba (6,1 %), Bolívar (6 %), Magdalena (5,2 %) y Cundinamarca (5,1 %).

Distribución por departamento de prestadores de servicios (2023)

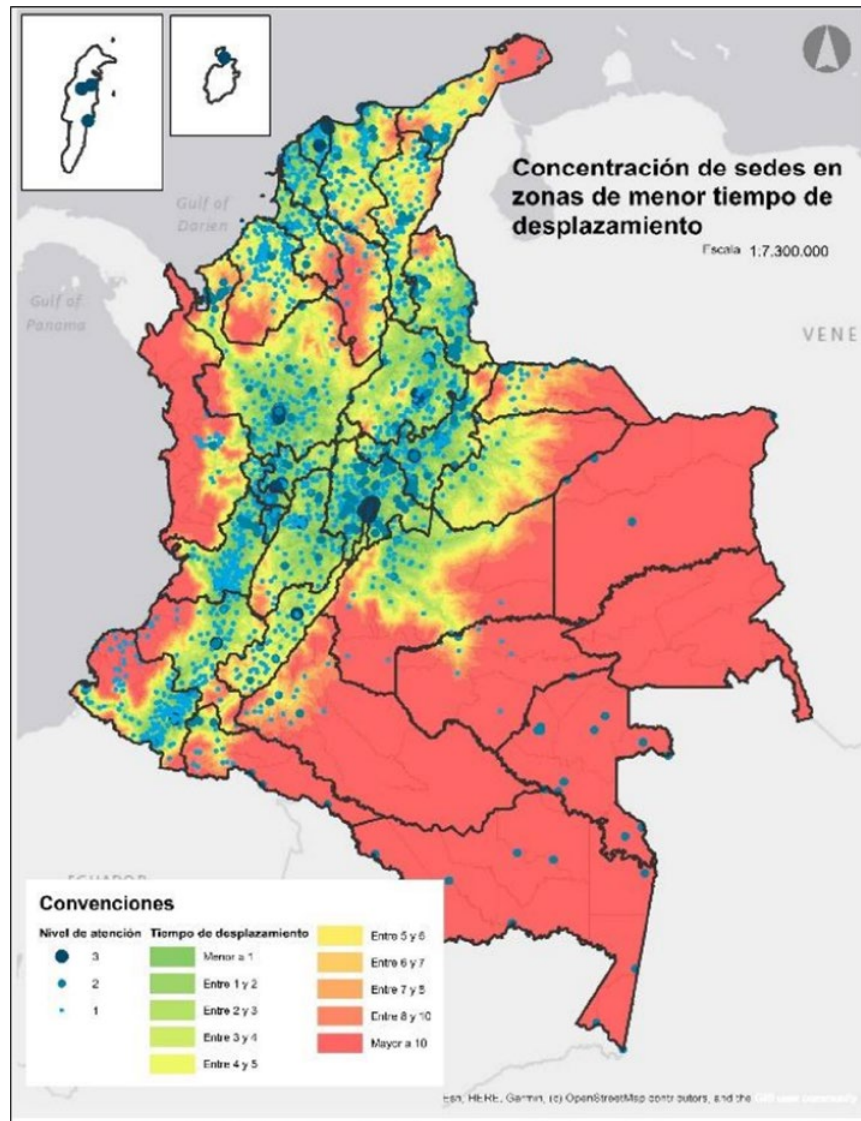


Fuente: elaboración propia con base en RESP (2024).

Por su parte, de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social existen limitaciones geográficas y de infraestructura severas en algunas zonas del país relacionadas con el tiempo necesario para llegar al servicio de salud más cercano. Esta problemática se evidencia en el extremo norte de La Guajira, en

el litoral pacífico y en departamentos como Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare, Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas. Allí, el tiempo promedio para llegar al servicio de salud más cercano es superior a 10 horas, tal como se indica en el siguiente mapa:

Mapa 1. Concentración de sedes en zonas de menor tiempo de desplazamiento



Fuente: Ministerio de Salud [2023].

Para abril de 2024 se disponía de 5546 ambulancias. Los territorios que concentran el 53,6 por ciento de las ambulancias básicas se distribuyen en Bogotá con 450 (10,5 %), Antioquia con 447 (9,6 %), Santander con 310 (6,5 %), Cundinamarca con y Nariño con 183 (3,8 %). Por su parte, el transporte medicalizado

se concentra el 51,7 por ciento en Bogotá con 193, (15,2 %), Antioquia con 87 (6,9 %), Cesar con 87 (6,9 %), Cundinamarca con 82 (6,5 %), Valle del Cauca con 76 (6 %), Meta con 67 (5,3 %) y Bolívar con 64 (5,1 %). En 18 departamentos, la relación de ambulancias por habitantes es superior al valor promedio del país

[1,06 por cada 10 000 habitantes]. Según la OMS, la recomendación internacional es de una ambulancia por 25 000 habitantes, por lo cual, al considerar la razón global del país cumple con la recomendación. Sin embargo, departamentos como Guainía, Atlántico, San Andrés y Providencia, Vaupés y Amazonas presentan un mayor déficit de ambulancias, con razones por debajo de una por cada 10 000 habitantes.

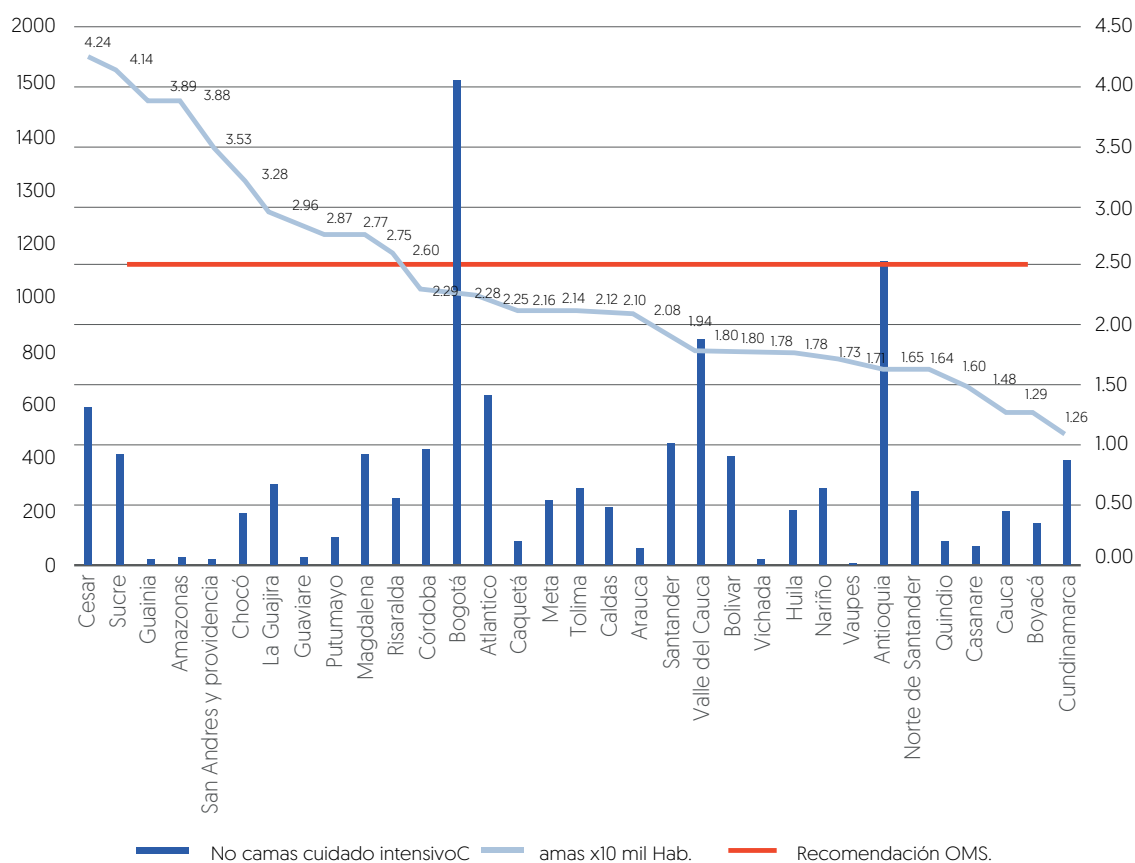
Según el REPS a abril de 2024, Colombia disponía de 10 698 camas de cuidado intensivo. En Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlán-

tico, Cesar y Santander estuvo el 50,8 por ciento de la disponibilidad; mientras que, en departamentos como Amazonas, Guaviare, Guainía, San Andrés y Providencia, Vichada y Vaupés está menos del 1 por ciento de la oferta disponible en el país. El porcentaje de partos institucionales y atención del parto por personal calificado se ha mantenido por encima del 95 por ciento desde 2012 hasta 2022. Sin embargo, para 2022, los departamentos que presentaron parto institucional por debajo del 90 por ciento fueron Chocó (86,5 %), Amazonas (75,1 %), Guainía (71,1 %), Vichada (62,4 %) y Vaupés (54,2 %).



Gráfica 21.

Distribución de camas de cuidado intensivo por departamento (2024)



Fuente: elaboración propia con base en REPS (2024).

Además de las brechas territoriales entre los departamentos, también existen brechas entre lo urbano y lo rural. El acceso efectivo a servicios de salud en zonas rurales, rurales dispersas y territorios indígenas en Colombia ha sido históricamente limitado por factores estructurales como la dispersión geográfica, el conflicto armado, la falta de infraestructura, la escasez de personal médico-sanitario y los déficits en transporte y conectividad. Estas condiciones

han contribuido a una marcada inequidad territorial en el goce del derecho a la salud, situación reiteradamente señalada por la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo¹³⁷. Existen notables inequidades en la distribución de las instituciones prestadoras de salud, con solo el 4.2 por ciento ubicadas en áreas rurales¹³⁸. Además, muchas zonas del país carecen de servicios esenciales como atención de parto, hospitalización de adultos y urgencias¹³⁹.

¹³⁷ Plan Nacional de Salud Rural https://www.minsalud.gov.co/Anexos_Normatividad_Nuevo/ANEXO%20TÉCNICO%20PNSR%20_09082024.pdf

¹³⁸ Rankin de instituciones prestadoras de Servicios de Salud (IPS), [2024]. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/ranquin-ips-2024.pdf>

¹³⁹ Índice de salud Rural [2024]. *Así Vamos en Salud*.

La respuesta gubernamental a esta situación está contemplada en el Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), adoptado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 351 de 2025, como parte de las medidas para implementar el enfoque territorial y preventivo del nuevo modelo de atención. Este plan implementa uno de los compromisos del Acuerdo Final de Paz de 2016 y busca garantizar el derecho fundamental a la salud en zonas rurales, rurales dispersas, indígenas y campesinas, desde los principios de equidad, pertinencia cultural, continuidad, disponibilidad y participación comunitaria.

Para ello, el PNSR propone una reorganización del SGSSS en estas regiones, con base en (i) la creación de rutas integrales de atención con enfoque diferencial; (ii) el despliegue de Equipos Básicos de Salud (EBS) articulados con redes comunitarias; (iii) la articulación con saberes propios, en el caso de comunidades étnicas y (iv) el fortalecimiento de la infraestructura física, la dotación tecnológica y el talento humano rural. El PNSR establece un horizonte de acción a 10 años (2025–2035) y un modelo de implementación progresivo con metas diferenciadas según las características del territorio.

Además de las brechas territoriales, el SGSSS enfrenta una grave crisis financiera. El cierre de servicios de salud en 2024 —que incluyeron unidades de urgencias, hospitalización y atención especializada— ha impactado

de manera crítica el acceso a la atención en varios departamentos¹⁴⁰. La salida de operadores logísticos y dispensadores de medicamentos ha impactado la atención y la vulneración del derecho a la salud. Las atenciones y quejas de la Defensoría del Pueblo destacan la falta de disponibilidad de medicamentos, representada en negaciones, entregas incompletas y falta de oportunidad que, solo entre enero y finales de febrero de 2025, aumentaron en un 30 por ciento con respecto a 2024 y el 67 por ciento con respecto al 2023 y al 2022¹⁴¹.

Según los datos del Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS) del Ministerio de Salud, en Colombia, el número estimado de profesionales de salud en 2022 fue de 459 892, lo que indica que hubo 221 120 profesionales más que en 2011, cuando se estimaron 238 772. Igualmente, según el nivel de formación entre 2011 y 2020 se observó un incremento en el número de auxiliares, técnicos profesionales y tecnólogos superior al ciento por ciento en 2022, comparado con lo registrado para 2011.

En el caso de los profesionales universitarios también mostraron un incremento del 92,4 por ciento; sin embargo, contrasta con el crecimiento más lento para los perfiles de posgrado (entre 34,7 por ciento y 63,1 por ciento). En 2022, Colombia por cada 10 000 habitantes se cuenta con 24,7 médicos, 15,1 enfermeras, 8,6 odontólogos y 4,4 bacteriólogos. Los

¹⁴⁰ https://www.asivamosensalud.org/sites/default/files/indice_salud_rural_17_febrero_2025.pdf

¹⁴⁰ Hospitales públicos y privados se reúnen con la Defensora del Pueblo para alertar sobre crisis financiera del sector salud. https://www.defensoria.gov.co/en/-/hospitales-publicos-y-privados-se-reunen-con-la-defensora-del-pueblo-para-alertar-sobre-crisis-financiera-del-sector-salud?redirect=%2F&utm_source

¹⁴¹ <https://www.defensoria.gov>. *El sistema de salud actual requiere medidas urgentes, con o sin reforma.*

[co/en/web/guest/-/radiograf%C3%ADa-de-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-sobre-la-crisis-en-el-sistema-de-salud](https://www.defensoria.gov.co/en/web/guest/-/radiograf%C3%ADa-de-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-sobre-la-crisis-en-el-sistema-de-salud)

departamentos donde se calculó una mayor densidad fueron Vichada, Archipiélago de San Andrés, Bogotá, D. C., Guainía, Risaralda, Amazonas y Atlántico, en contraste Córdoba, Cauca, Putumayo, La Guajira, Cundinamarca, Chocó y Caquetá mostraron la más baja densidad de estos profesionales.

A pesar de este aumento, el talento humano en salud enfrenta condiciones laborales precarias. Prevalecen los esquemas de contratación por prestación de servicios, inestabilidad, pago tardío y falta de garantías en protección social. Esta situación ha sido reiteradamente denunciada por los propios trabajadores, asociaciones gremiales y la Defensoría del Pueblo, que ha advertido que la continuidad de la atención está siendo sostenida en condiciones laborales incompatibles con los principios de dignidad y calidad del servicio¹⁴². La jornada laboral para estos trabajadores suele ser de 48 horas semanales, aunque puede variar según el tipo de contrato y las necesidades de las instituciones¹⁴³.

La situación es aún más compleja en las regiones rurales y dispersas, donde la falta de personal médico-sanitario y de equipos básicos de salud compromete la operación regular de centros de salud y hospitales de baja complejidad. En muchos casos, los turnos son cubiertos por el mismo profesional durante días, sin relevos y sin insumos mínimos para la atención.

En términos de la sostenibilidad financiera del SGSSS, de acuerdo con la Cuenta Satélite de Salud del DANE para 2023, los ingresos totales del régimen contributivo del SGSSS fueron de 42 billones de pesos. Mientras que,

para el régimen subsidiado, fueron de 36,8 billones de pesos. Dando un total de ingresos de 78,8 billones de pesos. Esto incluye las contribuciones parafiscales a la seguridad social en salud, la financiación del gobierno y otros ingresos. Así, la inversión del Estado para la financiación del Sistema en 2023 ascendió a 49,7 billones de pesos.

De acuerdo con la información disponible de la Superintendencia Nacional de Salud se identificó un deterioro patrimonial sostenido de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). La ONG “Así Vamos en Salud”, a partir de información de la Superintendencia, subrayó que, en el primer trimestre de 2022, 30 EPS reportaron un patrimonio negativo acumulado de \$429 000 millones. Para el mismo periodo de 2025, 23 EPS presentan un patrimonio negativo conjunto de \$10,2 billones, lo que representa un incremento alarmante del 2.277 por ciento.

Si se analiza el resultado operacional, que excluye los ingresos extraordinarios o no recurrentes y se enfoca en la actividad propia del negocio; es decir, la operación directa relacionada con el aseguramiento y prestación de servicios en salud, el panorama es aún más crítico. Para el primer trimestre de 2025, las EPS reportan pérdidas operacionales por \$1 billón. Esto implica que los ingresos operacionales recibidos, fundamentalmente mediante la Unidad de Pago por Capitación (UPC), pudieran no ser suficientes para cubrir los costos médicos y los gastos administrativos, sumado a las ineficiencias y distorsiones en el uso de recursos.

¹⁴² “El sistema de salud actual requiere medidas urgentes, con o sin reforma”, llamado de la Defensoría del Pueblo https://www.defensoria.gov.co/en/-/con-o-sin-reforma-a-la-salud-se-deben-tomar-medidas-inmediatas-defensora-del-pueblo?utm_source

¹⁴³ <https://acolombianlawyers.com/noticias/2023/01/12/como-funciona-la-jornada-laboral-para-el-personal-de-la-salud/>

Al respecto, la Corte Constitucional, a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 emitió el auto 007 de 2025. La Sala encontró que se ha presentado un retroceso en la orden dirigida a equiparar el valor de la UPC-S en un 95 por ciento con el de la UPC-C. De acuerdo con la informa-

ción proporcionada por la Entidad se identificó que, después de haber reducido la brecha entre las dos primas a un 7.07 por ciento en 2019 y haberla mantenido hasta 2021, la diferencia se amplió y casi se duplicó, al ubicarse en un 13.02 por ciento a partir de 2022 y hasta la fecha de este informe.

Tabla 8. Comparación régimen contributivo y régimen subsidiado por año

Año	Régimen Contributivo	Régimen Subsidiado	Diferencia	Porcentaje	Norma	Razón UPC
2017	\$ 746 046,00	\$ 667 429,20	\$ 78 616,80	10.54 %	Res. 6411 de 2016	89.46 %
2018	\$ 804 463,20	\$ 719 690,40	\$ 84 772,80	10.54 %	Res. 5268 de 2017	89.46 %
2019	\$ 847 180,80	\$ 787 327,20	\$ 59 853,60	7.07 %	Res. 5858 de 2018	92.93 %
2020	\$ 892 591,20	\$ 829 526,40	\$ 63 064,80	7.07 %	Res.3513 de 2019	92.93 %
2021	\$ 938 826,00	\$ 872 496,00	\$ 66 330,00	7.07 %	Res. 2503 de 2020	92.93 %
2022	\$ 1 109 221,20	\$ 964 807,20	\$ 144 414,00	13.02 %	Res. 2381 de 2021	86.98 %
2023	\$ 1 289 246,40	\$ 1 121 396,40	\$167 850,00	13.02 %	Res. 2809 de 2022	86.98 %
2024	\$ 1 444 086,00	\$ 1 256 076,00	\$ 188 010,00	13.02 %	Res. 2364 de 2023	86.98 %

Fuente: Corte Constitucional, 2024.

La necesidad de un modelo de salud basado en la prevención no es nueva en Colombia. Desde la expedición de la Ley 1122 de 2007¹⁴⁴, la política pública de salud ha reconocido la importancia de reorganizar el sistema alrededor de la Atención Primaria en Salud (APS), con un enfoque de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y abordaje integral del territorio. Esta intención fue reiterada en la Ley

1438 de 2011¹⁴⁵, que reafirmó la APS como estrategia principal para el desarrollo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El modelo de salud preventiva en Colombia se basa en la Atención Primaria en Salud (APS), centrada en las personas, familias y comunidades¹⁴⁶. Este modelo busca integrar la promoción de la salud y la prevención de

¹⁴⁴ Ley 1122 de 2007. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-1122-de-2007.pdf>

¹⁴⁵ Ley 1438 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41355>

¹⁴⁶ https://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/2023/col_riis_nov/1.Jaime-Hernan-Urrego-Rodriguez.pdf

enfermedades mediante equipos médicos interdisciplinarios territoriales¹⁴⁷. La Ley 1438 de 2011 exige un proceso de promoción y prevención en el territorio y se han implementado equipos en 120 municipios con el objetivo de llegar a mil¹⁴⁸.

A pesar de contar con un marco normativo que respalda este enfoque, la implementación de estas disposiciones ha sido débil y fragmentada. Los recursos han continuado concentrándose en la atención curativa, con una débil inversión en infraestructura comunitaria, talento humano territorial y redes integradas de atención. La mayoría de las EPS, por su parte, han enfocado su operación en el pago de eventos y la administración del riesgo financiero, más que en la promoción de la salud.

El Gobierno actual ha impulsado dos propuestas de reforma al SGSSS. La primera, presentada en 2023, fue archivada por la Cámara de Representantes en diciembre de 2024, tras meses de debate y críticas sobre su viabilidad operativa, técnica y fiscal. La segunda propuesta, presentada como el Proyecto de Ley 312 de 2024C, retomó elementos del modelo anterior —como la consolidación de redes territoriales de APS, los Centros de Atención Primaria [CAP] y la creación de fondos regionales—, pero hasta la fecha no ha completado su trámite legislativo.

En este contexto, la propuesta de reforma del Gobierno Nacional —y los decretos expedidos en 2024— buscan hacer operativa la orientación preventiva del SGSSS. En particular, la resolución 737 de 2024 establece

el marco para el fortalecimiento del nivel primario de atención, a través del despliegue de EBS y la organización del modelo de atención territorial basado en la APS. En la misma vía, el Decreto 1409 de 2024 revivió la figura del auxiliar promotor de salud, reconociéndolo como actor clave para articular las comunidades con el sistema de salud y promover el bienestar integral en los territorios¹⁴⁹. Ambos decretos conforman la base normativa del Modelo de Atención Preventiva, Predictiva y Resolutiva. Además, constituyen los primeros pasos del Gobierno para materializar una transformación estructural centrada en la salud pública, la prevención y la intervención comunitaria.

Si bien esta reorientación ha sido valorada positivamente en términos conceptuales, persisten múltiples desafíos operativos y presupuestales. A la fecha, no se ha logrado consolidar una estrategia nacional con recursos garantizados, cronograma de implementación, articulación con actores del sistema y mecanismos de evaluación que permitan verificar su impacto. Asimismo, la transformación institucional requerida —incluyendo la disponibilidad y capacitación del talento humano y el rediseño de la red de servicios— avanza lentamente y sin el soporte técnico necesario en varios territorios.

En términos de la última reforma presentada al Congreso de la República, hay un consenso sobre la necesidad de adoptar un modelo basado en la APS, con enfoque territorial, preventivo y resolutivo, centrado en el bienestar de las personas y comunidades¹⁵⁰. Asimismo,

¹⁴⁷ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-avanza-en-la-construccion-del-Modelo-de-Salud-Preventivo-y-Predictivo.aspx>

¹⁴⁸ <https://consultorsalud.com/modelo-de-salud-preventivo-minsalud-colombiano/>

¹⁴⁹ Decreto 1409 de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=256357>

¹⁵⁰ Boletín # 50. *Flores, Tomates y Semillas - Cosecha en plena tempestad: ¿Otra oportunidad para la*

existe un amplio consenso sobre la urgencia de eliminar la precariedad laboral en el sector salud, garantizar condiciones dignas de trabajo al talento humano y profesionalizar las funciones misionales del sistema.

Otra línea de consenso gira en torno al fortalecimiento de la gobernanza pública en salud, particularmente en el nivel territorial, y en la necesidad de incrementar la capacidad resolutoria del Estado en la planificación, regulación, vigilancia y control del sistema.

En contraste, persisten divisiones profundas respecto al papel futuro de las EPS. Mientras que la propuesta del Gobierno Nacional plantea su transformación en “gestores de salud y vida” (con funciones limitadas a tareas operativas y de apoyo a los centros territoriales de salud), algunos sectores defienden su permanencia como aseguradores del riesgo en salud, al señalar su experiencia técnica acumulada. Este punto ha generado una polarización en el debate público y legislativo, el cual ha dificultado el consenso para aprobar la reforma y garantizar una transición adecuada¹⁵¹.

Artículo 13. Derecho a la educación

Entre 2019 y 2023, la tasa nacional de analfabetismo (por personas) se redujo del 4,75 por ciento al 4,54 por ciento (en 0.21 p. p.). La tasa continúa siendo ligeramente mayor en los hombres (4,71 %) que en las mujeres (4,39 %). Por su parte, la tasa en áreas rurales (10,36 %) excede en 7.4 p. p. la de los centros

urbanos¹⁵² (Tabla 9, panel A). Además, continúan siendo muy altas las tasas del conjunto de las zonas rurales, de seis departamentos, de los municipios donde se impulsan los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y de las víctimas de desplazamiento forzado¹⁵³ (Tabla 9, panel B).

reforma a la salud?

¹⁵¹ *Reforma a la salud en Colombia: ¿gradualidad o ruptura?* https://www.researchgate.net/publication/378862287_Reforma_a_la_salud_en_Colombia_gradualidad_o_ruptura?utm_source

¹⁵² MEN (2024). *Resumen de indicadores 2015-2023* [Excel], 30 de agosto de 2024.

¹⁵³ DANE (2025) [2024]. *Índice de pobreza multidimensional de 2024* [anexos nacional y departamental, Excel], 22 de abril de 2025; *Índice de pobreza multidimensional para municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial (IPM-PDET) 2023* [anexo, Excel], 26 de julio de 2024 y *Principales indicadores de pobreza de la población víctima 2023* [boletín técnico], pp. 13 y 17.

Tabla 9. Evolución de la tasa de analfabetismo por personas (2019-2023) y hogares (2019-2024).

Panel A.

Analfabetismo de personas de 15 años y más					
Calculando como porcentaje (%) de personas					
Dominios	2019	2020	2021	2022	2023
Nacional	Total de población analfabeta de 15 años y más				
	1.733.000	1.617.921	1.857.129	1.828.819	1.796.779
Tasa analfabetismo (%) por persona					
Nacional	4,75%	4,36%	4,83%	4,69%	4,54%
Hombres	4,99%	4,62%	5,04%	4,88%	4,71%
Mujeres	4,53%	4,12%	4,54%	4,51%	4,39%
Centros urbanos	3,12%	2,92%	3,04%	3,01%	2,96%
Áreas rurales	10,90	9,81%	11,32%	10,82	10,36%
Brecha de tasas urbana y rural (en puntos porcentuales)					
Brecha	7,78	6,90	8,28	7,81	7,40

Panel B.

Tasa de analfabetismo 2019 - 2024*						
Calculando como porcentajes (%) de lugares						
Tasa de analfabetismo por dominios principales						
Dominios	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nacional	9,3%	8,4%	8,4%	7,7%	7,5%	7,1%
Centros urbanos	6,0%	5,7%	5,7%	5,0%	5,0%	4,8%
Áreas rurales	20,5%	17,6%	18,1%	16,7%	16,6%	15,7%
Departamentos con tasas de analfabetismo superiores al 15%						
Departamentos	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vichada	23,1%	23,2%	23,2%	25,0%	27,9%	35,1%
Chocó	26,9%	23,1%	24,3%	21,9%	23,3%	23,2%
La Guajira	26,3%	23,2%	7,2%	23,2%	16,6%	20,7%
Córdoba	22,8%	18,7%	18,0%	18,1%	16,0%	18,1%
Sucre	26,5%	22,8%	21,8%	19,8%	19,5%	17,9%
Guainía	18,1%	14,1%	15,9%	14,0%	17,4%	17,9%
Tasa de analfabetismo en municipios PDET						
Municipios	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1.70 de 1.6 subregiones	17,5%	15,6%	16,1%	14,3%	14,9%	N .D.
Tasa de analfabetismo de víctimas del conflicto armado						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total	11,0%	10,2%	9,3%	8,2%	8,2%	N .D.
Desplazamiento forzado	14,3%	14,0%	12,6%	12,6%	12,0%	N .D.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional y el DANE

La educación preescolar, básica y media (EPBM) cuenta con la disponibilidad que ofrecen alrededor de cincuenta mil sedes escolares (la mayoría a cargo del sector público). Entre 2019 y 2023, el número de sedes se redujo el 11,4 por ciento debido al cierre de 6089, un hecho que ha tendido a pasar desapercibido¹⁵⁴. Además, prevalecen dificultades asociadas a la escasez de docentes y las de-

ficiencias de la infraestructura, en especial, en sedes rurales (que representan alrededor de las dos terceras partes del total nacional). Apenas el 40 por ciento de ellas dispone de agua potable para consumir de manera permanente y gratuita¹⁵⁵, el 14,5 por ciento no cuenta con electricidad, el 56,8 por ciento no tiene acceso a internet¹⁵⁶. Esta situación es una fuente permanente de conflictividad social¹⁵⁷.

Tabla 10. Total de personas matriculadas por nivel en la EPBM (2019-2023).

Años	Dominios	Total personas matriculadas en la EPBM				Preescolar (tres grados)		Básica primaria (cinco grados)		Básica secundaria (cuatro grados)		Media (dos grados*)		Ciclos lectivos especiales (CLEI)		Modales educativos flexibles	
		MEN		DANE		#	%	#	%	#	%	#	%	#	##	#	%
		#	%	#	%												
2019	Nacional	1.015.214	100%	10.036.440	100%	991.120	9,9%	3.617.484	36,0%	2.976.034	29,7%	1.051.017	10,5%	646.389	6,4%	754.396	7,5%
	Hombres	5.161.382	50,8%	5.082.419	50,6%	5.082.419	51,0%	1.861.352	51,5%	1.488.926	50,0%	490.937	46,7%	332.240	51,4%	403.492	53,5%
	Mujeres	4.997.832	49,2%	4.954.021	49,4%	485.648	49,0%	1.756.132	48,5%	1.487.108	50,0%	560.080	53,3%	314.149	48,6%	350.904	46,5%
2023	Urbano	7.745.345	76,2%	7.654.108	76,3%	782.176	78,9%	2.356.451	81,7%	2.442.253	82,1%	879.272	83,7%	520.445	80,5%	73.468	9,7%
	Rural	2.413.869	23,8%	2.382.332	23,7%	208.941	21,1%	660.993	18,3%	533.781	17,9%	171.745	16,3%	125.944	19,5%	680.928	90,3%
	Nacional	9.800.134	100%	9.547.160	100%	923.172	9,7%	3.524.391	36,9%	2.820.620	29,5%	1.108.736	11,6%	520.727	5,5%	649.514	6,8%
2023	Hombres	4.976.891	50,8%	4.831.072	50,6%	468.691	92,7%	1.807.012	97,1%	1.4.18.094	95,2%	521.164	106,2%	272.115	81,9%	343.996	85,3%
	Mujeres	4.823.243	49,2%	4.716.088	49,4%	454.481	89,9%	1.712.379	92,3%	1.402.526	94,2%	587.572	119,7%	248.612	74,8%	305.518	75,7%
	Urbano	7.461.566	76,1%	7.250.761	75,9%	715.199	77,5%	2.825.943	80,2%	2.285.651	81,0%	918.581	82,8%	440.840	84,7%	64.547	9,9%
Rural	2.338.568	23,9%	2.296.399	24,1%	207.973	22,5%	698.448	19,8%	534.969	19,0%	190.155	17,2%	79.887	15,3%	584.967	90,1%	

Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Educación Nacional y el DANE.

¹⁵⁴ En 2023, según el MEN, funcionaron 53 327 sedes: 43 714 (82 %) públicas y 9 613 (18 %) privadas. De acuerdo con el DANE prestaron el servicio 53 148 sedes: 43 644 públicas (82,12 %) y 9504 privadas (17,88 %); a su vez, 17 291 (67,47 %) en centros urbanos y 35 857 (32,53 %) en áreas rurales. No obstante, el MEN le informó al instituto LEE que, desde 2019 hasta 2023, fueron cerradas 6089 sedes y en 2024, otras 174. MEN (2024). *Resumen de indicadores 2015-2023* [Excel], cuadro 3; DANE, *Indicadores bienes y servicios TIC por sector y zona* [Excel], en *Educación formal (EDUC). Información 2023*, 28 de junio de 2024, anexo 7.5 y Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana, *Cerrando puertas: la realidad del cierre de colegios en Colombia* [informe 106], 10 de octubre de 2024, p. 19-23.

¹⁵⁵ LEE (2024). *Calidad educativa en zonas rurales de Colombia: un camino por recorrer* [informe 98], 9 de julio de 2024, p. 10.

¹⁵⁶ DANE. Serie histórica de matrícula, docentes y sedes educativas, 2014-2023 [Excel], en *Educación formal (EDUC). Información 2023*, 28 de junio de 2024, anexo 8.1. En 2023, durante la realización de visitas a trece sedes educativas rurales, la Defensoría del Pueblo pudo comprobar la precariedad y el estado de abandono de sus instalaciones y su dotación, y registró la inconformidad de integrantes de la comunidad educativa respecto al escaso o nulo mantenimiento de los vehículos usados para el transporte escolar y la cobertura del PAE. Defensoría del Pueblo (2024), *Derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en zonas rurales. Estudio de caso: Risaralda, Sucre, Guainía, Chocó, Vaupés, Nariño y Bogotá, D. C.*, p. 85.

¹⁵⁷ Defensoría del Pueblo (2024). *Informe anual de conflictos sociales manifiestos*. “En Colombia, el 66 % de los conflictos sociales en el sector educativo están relacionados con infraestructura inadecuada y escasez de docentes” [noticias], 6 de diciembre de 2023. El Observatorio de la Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo registra que esas situaciones y los problemas que presenta el PAE son uno de los motivos principales de 403 conflictos sociales manifiestos que se presentaron en 2022 y 2023 en torno al derecho a la educación.

Para 2019, la población matriculada en EPBM fue de 359 080 personas. Se ha identificado una disminución en la última década. Por ejemplo, en 2022, se matricularon 439 011 personas menos que en 2014 y 1 322 740 menos que en 2010¹⁵⁸. En parte, esto se justifica por el alto número de estudiantes que terminan un año y no se matriculan el siguiente: entre 2019 y 2022, la tasa de deserción interanual aumentó del 4,21 al 4,93 % y, en las áreas rurales, del 5,27 a más del 6,08 %¹⁵⁹.

En 2023 se matricularon 9 800 134 personas en EPBM¹⁶⁰. El 49,2 por ciento corresponde a mujeres y el 50,8 por ciento, a hombres. El 29,3 por ciento reside en áreas rurales y el

76,2 por ciento, en centros urbanos¹⁶¹. Estas proporciones por sexo y dominio geográfico son rasgos estables de la EPBM durante las últimas décadas, a los que hay que agregar que la población en edad escolar¹⁶² (PEE) ha representado entre el 86 y el 87 por ciento del total de la población escolarizada.

El acceso a la educación de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros también disminuyó siguiendo la tendencia nacional. Mientras que el acceso de las comunidades indígena, rrom, personas con discapacidad, población desplazadas y víctimas del conflicto armado en general tuvo una mejoría relativa¹⁶³.

Tabla 11. Cobertura de la EPBM de poblaciones y personas específicas en la EPBM (2019-2023).

Poblaciones y personas específicas en la EPBM		Poblaciones étnicas				Personas desplazadas y víctimas del conflicto armado	Personas con discapacidad (física o cognitiva)	
		Indígenas	NARP	Rom	Raizales			
2019	Total	1.659.282	452.252	510.522	706	5.795	510.120	164.888
	Hombres	855.364	233.126	255.577	370	3.021	255.882	99317
	Mujeres	803.918	219.126	154.945	336	2.774	254.238	65571
2023	Total	1.782.136	502.927	464.077	1069	5.461	589.941	200.706
	Hombres	922.964	257.749	230.579	548	2.820	292.228	124.302
	Mujeres	859.172	245.178	233.498	521	2.641	292.713	76404

Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

¹⁵⁸ MEN (2024). *Resumen de indicadores 2015-2023* [Excel], cuadro 1; y Laboratorio de Economía de la Educación [LEE] de la Pontificia Universidad Javeriana, *Cerrando puertas: la realidad del cierre de colegios en Colombia* [Informe 106], 10 de octubre de 2024, p. 9.

¹⁵⁹ Véase Observatorio de Trayectorias Educativas [MEN], Tasa de deserción interanual, 30 de noviembre de 2023 (última actualización). La última tasa (6,08 %) corresponde a 2021, porque la información de 2022 no se discrimina entre centros urbanos y áreas rurales.

¹⁶⁰ Véanse MEN, *Resumen de indicadores 2015-2023* [Excel], 2024, cuadro 1.

¹⁶¹ Véase DANE, Matrícula según nivel educativo, zona y grados por sexo [Excel], en *Educación formal (EDUC). Información 2023*, 28 de junio de 2024, anexos 1.2.

¹⁶² La población en edad escolar (PEE) es el nombre que se le da al grupo de edad comprendido entre los 5 y los 16 años. A fin de garantizar que la educación sea oportuna, en el campo de la política pública se asocia cada uno de los cuatro grupos que la componen con un grado determinado: 5 años (preescolar), 6 a 10 años (básica primaria), 11 a 14 años (básica secundaria) y 15 a 16 años (educación media). Las estimaciones anuales de la PEE se calculan con base en las proyecciones de población derivadas del censo de 2018.

¹⁶³ Véanse DANE, Matrícula población especial, en *Educación formal (EDUC). Información 2023*, [Excel], 28 de junio de 2024, anexo 1.4; y Matrícula población especial, en *Educación formal (EDUC). Información 2019*, [Excel], 4 de junio de 2020, anexo 1.4.

La reducción de la población en edad escolar es la más significativa. En 2019 y 2020, las matrículas de niñas, niños y adolescentes de 5 a 16 años aumentaron, pero disminuyeron en los tres años siguientes¹⁶⁴. La mayor disminución fue de 116 970 matrículas en 2023 (la más alta

desde 2016)¹⁶⁵. Como consecuencia, la tasa de matriculación descendió en un solo año del 91,72 al 90,46 por ciento. Como resultado, la tasa de exclusión que aumentó del 8,28 al 9,54 por ciento, luego de haberse mantenido, desde 2015, alrededor del 7,5 por ciento¹⁶⁶.

Tabla 12. Evolución de la tasa de exclusión de la EPBM, 2015, 2019-2023.

Grupo de edad de la PEE	Estudiantes excluidos y tasa de exclusión de la PEE											
	2015		2019		2020		2021		2022		2023	
	#%		#%		#%		#%		#%		#%	
5 años	102.400	13,49%	118.657	15,27%	116.975	14,99%	138.573	17,67%	133.483	16,99%	128.410	16,36%
6 a 10 años	133.438	3,44%	195.666	5,02%	239.227	6,11%	274.863	6,98%	289.241	7,32%	346.600	8,76%
11 a 14 años	148.185	4,57%	107.202	3,37%	81.595	2,57%	73.665	2,32%	140.040	4,42%	198.880	6,27%
15 a 16 años	328.996	19,72%	285.572	17,49%	285.425	15,95%	226.552	14,06%	224.614	14,01%	233.716	14,64%
5 a 14 años	384.023	4,87%	421.525	3,37%	437.797	5,56%	487.101	6,17%	562.764	7,12%	673.890	8,51%
5 a 16 años	713.019	7,47%	707.097	7,45%	696.222	7,34%	713.653	7,51%	787.378	8,28%	907.606	9,54%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEN

La pandemia debilitó aún más la capacidad del sistema educativo para lograr la plena escolarización desde los primeros años. Por ejemplo, para 2021 incrementó la tasa de exclusión del grupo de 5 años en 2.68 p.p. La tasa del grupo de 6 a 10 años fue la que más se elevó durante el periodo y, respec-

to a 2015, acumuló un aumento continuo de 5.32 p. p.

En 2023, las tasas de exclusión de Vaupés, Vichada, Guainía, Nariño, Amazonas, Valle del Cauca y Guaviare fueron las más altas de los departamentos¹⁶⁷.

¹⁶⁴ EEn 2019, las matrículas de la PEE aumentaron en 71.410 y, en 2020, en 11.746 (aunque este año disminuyeron las del resto de la población escolarizada); en 2021, disminuyeron en 2.320 y, en 2022, en 69.113. Las de este año y 2023 suman 185.541.

¹⁶⁵ Véase MEN, *Resumen de indicadores 2015-2023* [Excel], cuadro 1.

¹⁶⁶ Véase MEN [Oficina Asesora de Planeación y Finanzas], *Ficha nacional*, 2024, p. 7; y *Resumen de indicadores 2015-2023* [Excel], cuadro 11.

¹⁶⁷ MEN (2024). *Fichas territoriales* [por departamentos]. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN.

Tabla 13. Departamentos con tasas más altas de exclusión (superiores al 20 %) (2023).

Departamentos	Tasa de exclusión por grupos de edad				
	5 años	6 a 10 años	11 a 14 años	15 a 16 años	Total
					5 a 16 años
Vaupés	47,15% ⁴	3,05%	41,18%	55,46%	44,83%
Vichada	33,33%	22,04%	35,57%	51,65%	32,37%
Guainía	26,38%	25,71%	24,15%	45,01%	28,39%
Nariño	33,74%	27,10%	24,26%	33,28%	27,75%
Valle del Cauca	25,35%	22,93% ²	3,24%	28,06%	24,10%
Guaviare	38,46%	24,67%	16,59%	25,38%	22,44%
Caquetá	23,02%	16,80%	19,07%	39,24%	21,70%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEN

Las personas de 6 a 21 años que no estudiaban en 2024 adujeron como principales razones para no hacerlo la falta de dinero o los costos educativos elevados (22,5 %) y la necesidad de trabajar (21,5 %). En zonas rurales, el motivo “no les gusta o no les interesa el estudio” alcanzó un 19,6 por ciento y “tiene más importancia que la necesidad de trabajar” llegó a un 17,8 por ciento. Además, en la ruralidad resulta relevante el porcentaje de personas que dieron respuesta positiva a la pregunta: “¿Debe encargarse de los oficios del hogar (cuidado de niños, niñas y de otras personas del hogar: adultos mayores, personas discapacitadas, entre otros)?” (10,8 %). Finalmente, en el caso de las niñas y jóvenes, el embarazo fue señalado como un motivo para no estudiar (7,1 %), aunque menos en los centros urbanos (5,4 %) que en las áreas rurales (10,5 %)¹⁶⁸.

El descenso continuo de la matriculación, especialmente durante los dos últimos años, ha tenido efectos regresivos en el sistema educativo. Entre 2019 y 2023, la tasa de cobertura bruta del sistema educativo disminuyó del 104,48 por ciento al 100,69 por ciento. Por su parte, la tasa de cobertura neta pasó del 93,25 al 90,27 por ciento¹⁶⁹.

Además, resulta preocupante que entre 2019 y 2023 incrementó la tasa de repitencia [se elevó del 1,93 al 8,1 por ciento]. En las instituciones educativas públicas fue del 9,19 por ciento y aumentó en 6.7 p.p. durante el periodo. En el caso de las instituciones privadas fue del 2,95 por ciento y se incrementó en 2.44 p.p. A su vez, la tasa de reprobación aumentó del 5 por ciento¹⁷⁰ al 6,47 por ciento. Finalmente, la tasa de deserción durante cada año lectivo (intraanual) aumentó del 2,99 al 3,75 por ciento¹⁷¹.

¹⁶⁸ DANE (2025). *Encuesta nacional de calidad de vida (ENCV) 2024* [anexos generales, Excel], 24 de abril de 2005, cuadro 28. El hallazgo general de esta encuesta fue que alrededor de 2 416 000 personas de 6 a 21 años no estudiaban, es decir, el 18,1 por ciento del total de la población de ese grupo de edad.

¹⁶⁹ MEN (2024). *Ficha nacional*. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN.

¹⁷⁰ Entre 2015 hasta 2019 creció todos los años y pasó del 4,15 al 5 por ciento [aumento de 0.85 p. p.].

¹⁷¹ Entre 2015 y 2019, la tasa de repitencia se redujo del 2,51 al 1,93 por ciento y 2018 fue el año en que fue menor (1,73 %). En 2020 aumentó al 4,8 por ciento; en 2021 disminuyó al 4,2 por ciento; en 2022 creció al 5,84 por ciento y en 2023 se elevó al 8,1 por ciento. MEN. *Ficha nacional*. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN.

El conflicto armado sigue afectando a las instituciones educativas¹⁷². En regiones donde persiste, la deserción escolar está asociada al reclutamiento, el uso y la utilización de niñas, niños y adolescentes¹⁷³. En distintos informes, la Defensoría del Pueblo ha documentado que el abandono de los estudios los expone a los grupos armados ilegales, al mismo tiem-

po que su permanencia en inmediaciones de las instituciones educativas, incluso dentro de ellas, y la contaminación derivada de minas antipersonales son causas del abandono escolar. De acuerdo con la información recolectada, entre 2020 y 2024, el reclutamiento aumentó de 96 a 533 casos.



¹⁷² En 2024, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de 89 casos, ocurridos en 28 municipios de las jurisdicciones de Arauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Santander. En 61 de ellos, docentes y directivos docentes fueron amenazados de muerte y se vieron obligados a desplazarse para proteger su vida e integridad personal y en 22, las escuelas resultaron envueltas en eventos de fuego cruzado entre grupos armados. Esta Entidad ha identificado que, en algunas zonas, constituye un riesgo que las escuelas carezcan de cerramientos; esto impide que sus instalaciones puedan ser identificadas con claridad como bienes civiles especialmente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

¹⁷³ El subregistro de esta infracción al DIH es alto. El Estado colombiano no cuenta con un sistema de información que permita identificar el universo completo. La Fiscalía General de la Nación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el ICBF cuenta con la información asociada a sus competencias y programas de atención. La Defensoría Pueblo hace seguimiento permanente a este fenómeno.

Tabla 14. Casos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, 2020-2024.

Años	2020	2021	2022	2023	2024
Casos de reclutamiento	96	38	60	363	533

Fuente: elaboración propia

Los resultados de la Prueba Saber 11 reflejan un nivel regular del desarrollo de competencias básicas en cinco áreas de quienes finalizaron la educación media. Entre 2019 y 2024, el puntaje promedio pasó de 247.5 a 256.1 (sobre 500). Al desagregar el total de estudiantes que la presentaron desde 2021, solo el grupo con mejores condiciones socioeconómicas —que, en 2024, representó alrededor del 10,75 por ciento— obtuvo un puntaje igual o superior a 300 (bueno), mientras que el promedio del grupo con más bajas condiciones socioeconómicas —que, en 2024, representó cerca el 13,53 por ciento— osciló entre 219 y 231 (insatisfactorio). En 2024, la brecha del promedio que obtuvieron estudiantes de centros urbanos (260.4) y áreas rurales (235.2) se mantuvo en el mismo nivel de los tres años anteriores (alrededor de 25 p. p.).

Aunque la tasa de cobertura bruta creció y la tasa de tránsito inmediato de bachilleres a la educación superior se elevó del 39,71 al 43,06 por ciento, la disponibilidad de la educación superior continúa siendo limitada y se mantiene concentrada en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander (35,8 %). En el caso de los 170 municipios PDET, el 49,4 por ciento (2021) y el 44,1 por ciento (2023) no tuvieron acceso a ningún programa de educación superior. Además, la alta deserción de

estudiantes, la calidad de la educación y los bajos niveles de empleabilidad de quienes se gradúan continúan siendo problemas agudos.

Se observa con preocupación que la pandemia profundizó las brechas entre la educación privada y la educación pública. De acuerdo con la información del ICFES sobre los resultados de la Prueba Saber 11¹⁷⁴, mientras que para 2019, la brecha en el promedio de calificación entre estudiantes de instituciones oficiales y estudiantes de instituciones privadas fue de 24 puntos¹⁷⁵, para 2020 alcanzó una brecha de 29,7 puntos y 32 puntos para 2021.

Persisten igualmente las brechas de género. En 2024, en los resultados de la Prueba Saber 11, las mujeres obtuvieron en promedio una calificación menor en 9,1 puntos frente a la calificación promedio de los hombres.

La disponibilidad de las universidades públicas está seriamente comprometida por la crisis financiera estructural que representa un déficit acumulado que supera los \$ 17 billones. Mientras su base presupuestal anual proviene de transferencias de la nación calculadas según el índice de precios al consumidor (IPC), los costos de la educación superior se han incrementado en un 5 por ciento por en-

¹⁷⁴ Examen estandarizado oficial que mide las competencias adquiridas durante la educación media y básica en Colombia.

¹⁷⁵ En el caso de instituciones públicas, el promedio de calificación fue de 240,8 (sobre 500) y el de colegios privados fue de 264,8.

cima de la tasa de inflación¹⁷⁶. El incremento anual de los salarios de docentes, en particular, ha tenido un gran peso en los costos educativos. Tan solo, el pasivo pensional de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia y la Universidad del Valle asciende a \$ 8.3 billones¹⁷⁷.

En 2015, con base en el PND 2014-2018, el Gobierno adoptó el Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la implementación de la jornada única escolar (PNIE), como un instrumento de política pública de mediano plazo que sería vigente hasta 2030. Este fue complementado con el proyecto de inversión “Construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para la prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de calidad y cobertura nacional”, adoptado en el marco de la ejecución del PND 2018-2022 y que aseguró recursos adicionales para la vigencia 2022-2024¹⁷⁸. De otra parte, en 2021, adoptó un nuevo Plan Especial de Educación Rural (PEER)¹⁷⁹, como parte de la implementación del AFP, para orientar la acción pública hasta 2031¹⁸⁰.

En el PND 2022-2026, el Gobierno asumió como premisa reconocer la educación superior “como un derecho económico, social y cultural necesario y progresivo para la realización humana”. En este sentido, se propuso

avanzar gradualmente en la política de gratuidad en la matrícula de las instituciones de educación superior públicas. Esto incluyó: (i) alcanzar 500 000 nuevos cupos para educación superior como meta del cuatrienio, que prioricen contextos vulnerables, municipios PDET y áreas rurales dispersas; (ii) asignar recursos adicionales a su base presupuestal para llegar a las regiones y cerrar brechas; (iii) impulsar la reforma de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; (iv) transformar al ICETEX en un ente de fomento de la educación superior, donde se priorice la garantía del derecho y (v) crear el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades para el Acceso, Permanencia y Graduación de Personas con Discapacidad en la Educación Superior. Además, el Gobierno declaró su intención de continuar ejecutando el PEER (con énfasis en el cumplimiento de los compromisos educativos incluidos en los PDET), avanzar en la erradicación del analfabetismo rural y aumentar las tasas de cobertura de la educación preescolar y la educación media.

Uno de los diez lineamientos estratégicos que definió el Plan Decenal de Educación 2016-2026 fue regular y precisar el alcance del derecho a la educación. Dentro de sus objetivos se incluyó: “impulsar las reformas de ley que permitan fortalecer a la educación como derecho fundamental de todos los co-

¹⁷⁶ Comisión técnica de vicerrectores administrativos y financieros (2023). *Generalidades y financiación de las universidades públicas del SUE*. Sistema Universitario Estatal, SUE, diapositivas 8-12.

¹⁷⁷ CGR (2025). *Estudio de la Contraloría alerta sobre falta de recursos para atender sostenibilidad de las universidades públicas del país* [comunicado de prensa], 21 de mayo de 2025.

¹⁷⁸ El plan mediante el Conpes 3831 de 2015 y el proyecto de inversión por medio del Conpes 4056 de 2021.

¹⁷⁹ Los dos antecedentes principales de este plan son el Contrato Social Rural (1996) y el Proyecto de Educación Rural (PER), que se ejecutó en dos fases (1999-2008 y 2009-2015). En la segunda se denominó Programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural.

¹⁸⁰ Se adoptó mediante la Resolución 21598 del 16 de noviembre de 2021 del MEN. En el documento técnico se señala que su ejecución requeriría de un presupuesto indicativo estimado en \$45.06 billones de 2020, para desarrollar las estrategias relacionadas con los indicadores del PMI del AFP y \$1.12 billones adicionales, para ejecutar las estrategias adicionales que definió el mismo PEER y se advierte: “Entre 2019 y 2022 el gasto de inversión nacional aproximado será de \$1.8 billones aproximadamente” [p. 109].

lombianos bajo parámetros de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad”. En septiembre de 2023, el Gobierno presentó un proyecto de ley estatutaria en ese sentido. No obstante, el proyecto no avanzó en el Congreso de la República. La Defensoría del Pueblo considera de gran importancia que el Congreso de la República avance en acuerdos orientados a alcanzar reformas legislativas sobre este tema.

Tanto el Plan Decenal de Educación 2006-2026, como el PND 2022-2026 se propusieron mejorar la tasa de cobertura bruta de transición y las tasas de cobertura bruta (TCB) y de cobertura neta (TCN) de la educación media. Las políticas han sido relativamente exitosas para aumentar las dos últimas. Más allá de la reducción de la matrícula, la disminución de las TCB de primaria y secundaria y de la TCN de primaria, el aumento mínimo de la TCN de secundaria y el cierre de miles de sedes educativas demanda una respuesta urgente. Es necesario garantizar la adaptación de la EPMB a un contexto demográfico de tasas de natalidad cada vez más bajas, para conservar los avances alcanzados y también reducir el déficit histórico de cobertura educativa en relación con los sectores sociales más vulnerables.

El principal plan de mejoramiento de la infraestructura de la EPBM no ha tenido el impacto previsto. El PNIE se fijó como meta principal la construcción, ampliación o mejoramiento de 30 680 aulas hasta 2018 y de 51 134, hasta 2030. A pesar de que, en 2021, el CONPES asumió que ya se contaba con 20 884 aulas, la Contraloría General de la República (CGR) encontró que, hasta 2023, el resultado final de la ejecución de 329 proyectos eran 7358 aulas entregadas —es decir, el 24

por ciento de la meta a 2018, que apenas representa beneficios para el 9,6 por ciento de los establecimientos escolares con jornada única—. Además, la CGR identificó que se encontraban en ejecución otros 196 proyectos, con los que se aspiraba a contar con otras 12 431 aulas construidas, ampliadas o mejoradas (o sea, el 41 por ciento de la meta a 2018).

El ente de control también determinó que se contrarió la directriz de privilegiar el mejoramiento de la infraestructura escolar rural; el 74,5 por ciento de los 525 proyectos se realizaron en centros urbanos. Además, no se aportó a la calidad educativa y se afectó el acceso y la permanencia de la población escolar. De acuerdo con los hallazgos fiscales de la investigación se identificó un impacto económico significativo y que las irregularidades, por las cuales la CGR decidió hacer imputaciones fiscales, “incluyen 22 proyectos abandonados, sobrecostos en 136 proyectos, pagos excesivos en 70 obras, y costos desproporcionados en 179 proyectos de interventoría”¹⁸¹.

Entre 2019 y 2023, la matrícula total de educación superior se incrementó en el 3,32 por ciento y el sector público aumentó su participación en 3.04 p.p. Al igual que ocurre en la educación media, la participación de las mujeres —1 202 274 matriculadas que, en 2023, representaron el 52,93 por ciento del total— es más alta que la de los hombres (47,07 por ciento). Como parte del PND 2022-2026 se planteó alcanzar 500 000 nuevos cupos para educación superior como meta del cuatrienio. Para 2024, el Gobierno Nacional reportó 153 666 nuevos cupos para Instituciones de Educación Superior (IES).

¹⁸¹ CGR (2024). *Evaluación de la gestión y los resultados de la infraestructura educativa en Colombia, 2015-2023. Lecciones aprendidas y retos*, 19 de septiembre de 2024, p. 85.

Tabla 15. Matrícula total y desagregada de la educación superior (2019-2023).

Matrícula total y desagregada de la educación superior	Años						
	2019		2020	2021	2022	2023	
Matrícula total	#%		#	#	##		%
	2.396.250	100%	2.355.603	2.448.271	2.466.228	2.475.833	100%
Sector público	1.218.130	50,83%	1.203.895	1.334.174	1.341.399	1.333.971	53,88%
Sector privado	1.178.120	49,17	1.151.708	1.114.097	1.124.889	1.141.862	46,12%
Matrícula en pregrado	2.208.613	92,17	2.180.170	1.782.136	2.284.637	2.280.847	92,12%
Tasa cobertura bruta	52,23%		51,58%	53,83%	54,92%	55,38%	
Educación universitaria	1.552.078	70,3%	1.529.788	1.568.193	1.588.551	1.606.093	70,4%
Educación tecnológica	574.730	26,0%	581.479	617.679	613.092	583.917	25,6%
Educación técnica pro	81.805	3,7%	68.903	74.098	82.994	90.837	4,0%
Matrícula en curso 1 pregrado	682.329	30,9%	718.588	773.436	757.276	821.668	36,0%
Sector público	362.645	53,15%	422.763	457.909	395.373	460.436	56,04%
Sector privado	319.684	46,85%	295.825	315.527	361.903	361.232	43,96%
Matrícula en curso 1 de programas universitarios	427.911	27,57%	403.679	440.246	460.093	489.339	30,47%
Sector público	255.485	59,71%	245.677	245.677	274.499	278.136	56,84%
Sector privado	172.426	40,29%	168.230	194.569	185.594	211.203	43,16%

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación

A pesar de estos avances, preocupa el aumento de quejas por parte de estudiantes que acceden a la educación superior a través de la modalidad de créditos educativos ofrecidos por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX). Durante 2023 y 2024, la institución ofreció

subsidios a las tasas de interés que fueron retirados en 2025 por la disminución de recursos del Gobierno Nacional a esta Entidad. Este hecho empeoró la situación económica de las usuarias y usuarios que tomaron créditos con dicha Entidad, ya que las cuotas mensuales sufrieron incrementos considerables.

Artículo 15. Derechos culturales

El acceso a la cultura digital es esencial para garantizar el ejercicio pleno de derechos culturales, ciudadanos y democráticos. En los últimos años, el país ha experimentado avances significativos en materia de conectividad y uso de tecnologías digitales, impulsados principalmente por políticas públicas y estrategias gubernamentales. Sin embargo, esta evolución no ha beneficiado por igual a todas las regiones ni a todos los sectores de la población. Mientras en áreas urbanas, la

penetración de internet alcanza altos niveles, las zonas rurales aún enfrentan importantes barreras tecnológicas, lo que profundiza las desigualdades existentes en el acceso a contenidos culturales digitales.

Uno de los factores determinantes para esta transición ha sido la implementación del Plan Vive Digital (2010-2014) y la Ley de TIC (Ley 1341 de 2009). Ambas políticas están orientadas a la masificación y democratización

del uso del internet y las tecnologías de información y comunicación. Estas iniciativas han impulsado inversiones significativas en infraestructura tecnológica, al facilitar una mayor difusión de contenidos culturales digitales en diferentes formatos y plataformas. A pesar de estos esfuerzos, datos recientes revelan que el acceso a internet fijo presenta disparidades preocupantes. De acuerdo con la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a junio de 2024 solo el 43,85 por ciento de los hogares en Colombia cuenta con acceso a este servicio¹⁸².

A pesar de estos esfuerzos, el balance de la ejecución de estas políticas denota importantes retos pendientes. La infraestructura tecnológica sigue siendo insuficiente en amplias zonas del país, lo que limita severamente la capacidad de acceso de muchas personas a los contenidos digitales culturales disponibles. Asimismo, los programas de alfabetización digital han tenido hasta ahora un alcance limitado, lo que significa que muchos colombianos carecen de las herramientas necesarias para participar plenamente en la cultura digital. Además, la accesibilidad para personas con discapacidad sigue siendo insuficientemente abordada, al dejar a este importante segmento de la población sin las condiciones adecuadas para beneficiarse plenamente del entorno digital.

Además de las limitaciones estructurales en infraestructura, otro desafío clave es la baja alfabetización digital que persiste en amplios sectores de la población colombiana. Esta falta de habilidades y competencias digitales impide a las personas aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales, al afectar negativamente el

acceso equitativo a contenidos culturales. Asimismo, existe un desafío adicional relacionado con la accesibilidad para personas con discapacidades. Aunque la Ley 1712 de 2014 establece claramente directrices para garantizar contenidos digitales accesibles, la implementación efectiva y generalizada de estas normas enfrenta todavía múltiples obstáculos prácticos.

Estos problemas se evidencian, por ejemplo, en el limitado acceso que tienen comunidades rurales a plataformas educativas digitales, debido no solo a la escasa conectividad, sino también a la falta de conocimientos básicos sobre el uso de dispositivos y navegación en línea¹⁸³. En zonas urbanas, muchas personas mayores o con bajos niveles de escolaridad enfrentan barreras similares, lo que restringe su participación en espacios culturales virtuales como bibliotecas digitales o recorridos virtuales por museos. En cuanto a la accesibilidad, persisten casos donde páginas web institucionales o contenidos culturales en línea no cumplen con estándares mínimos de accesibilidad, como la incorporación de lectores de pantalla o subtítulos para personas con discapacidad visual o auditiva, lo que limita gravemente su derecho a la cultura y la información.

Todas estas situaciones se agravan cuando se consideran las deficiencias en usabilidad de muchas plataformas digitales públicas y privadas, que suelen presentar interfaces poco intuitivas, lenguaje técnico o navegación confusa, lo cual excluye a quienes tienen menos experiencia en entornos digitales. Además, la falta de curaduría de información cultural pertinente y contextualizada limita el potencial formativo y transformador de los

¹⁸² Comisión de Regulación de Comunicaciones [2024]. *Informe sobre el comportamiento de los servicios fijos de telefonía, internet y televisión en Colombia*.

¹⁸³ Supra, apartado de educación.

contenidos disponibles, al reproducir sesgos y omisiones que afectan especialmente a comunidades étnicas, rurales o con trayectorias históricas marginadas. A esto se suma la escasa implementación de modelos de reducción de daños y riesgos en los entornos digitales, lo cual deja a las personas —en particular niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad— expuestas a contenidos nocivos, violencia simbólica, desinformación o prácticas discriminatorias, sin que existan acompañamientos pedagógicos o mecanismos efectivos de protección y respuesta.

Por otra parte, garantizar la diversidad cultural en el entorno digital también representa un reto significativo para Colombia. La riqueza cultural del país se ve en riesgo ante la creciente homogeneización de contenidos disponibles en línea, lo que puede desplazar expresiones culturales locales y minoritarias. Promover la creación y difusión de contenidos digitales que reflejen la pluralidad cultural colombiana requiere esfuerzos sostenidos, financiación adecuada y políticas públicas específicas. Este aspecto es crucial no solo para preservar la identidad cultural nacional, sino también para asegurar un entorno digital inclusivo y representativo de todos los grupos sociales y culturales del país.

Como respuesta a estos desafíos, el Gobierno ha adoptado diversas políticas destinadas a mejorar el acceso a la cultura digital y promover la inclusión digital. La Política de gobierno digital, por ejemplo, busca fortalecer

la interacción entre el Estado y los ciudadanos mediante la digitalización de servicios públicos y el acceso a información oficial¹⁸⁴. La Política Nacional de Seguridad Digital se orienta a proteger la integridad de usuarios y sistemas, al promover una cultura digital segura y confiable¹⁸⁵. Adicionalmente, la Política de Comunicación Digital y Cultura fomenta la creación de contenidos culturales digitales diversos y la participación de la ciudadanía en los espacios digitales.

El balance de la ejecución de estas políticas arroja retos pendientes importantes. Es urgente superar la brecha digital multidimensional, no solo a través de la mejora de la infraestructura física, sino también con la promoción de una cultura de la apropiación tecnológica¹⁸⁶. Otro aspecto que afecta la efectividad de estas políticas es la sostenibilidad financiera de muchas iniciativas culturales digitales. Con frecuencia, estas iniciativas dependen de financiamiento temporal o apoyo puntual, lo que pone en riesgo su continuidad y limita su impacto a largo plazo. Para lograr un acceso efectivo y sostenido a la cultura digital, es necesario establecer mecanismos permanentes de financiamiento y acompañamiento institucional. Solo así se podrá garantizar que las iniciativas culturales digitales prosperen y sean accesibles de forma equitativa y constante para todos los colombianos.

Es preocupante, en particular, la inactividad del Comité de Cultura Digital desde 2014¹⁸⁷.

¹⁸⁴ El Gobierno adoptó la versión más reciente de esta política mediante el Decreto 767 de 2022.

¹⁸⁵ DNP [2016]. *Documento Conpes 3854. Política nacional de seguridad digital*, 11 de abril de 2016.

¹⁸⁶ Fundación Karisma [2025]. *De la pantalla a la política pública: visiones y retos de los derechos culturales en entornos digitales en Colombia*, marzo de 2025.

¹⁸⁷ Mediante la Resolución 516 del 23 de marzo de 2010 se creó el Comité de Cultura Digital para asesorar al Ministerio de Cultura en políticas y estrategias relacionadas con nuevas tecnologías. Sin embargo, debido a que sus funciones se solapaban con las de la Dirección de Comunicaciones y la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y al considerar que llevaba más de un año sin sesionar, ese comité fue suprimido por medio de la Resolución 290 del primero

Este tiene como objetivo asesorar al despacho del ministro de las culturas, las artes y los saberes en la creación de políticas y proyectos que promuevan el uso eficiente, interactivo y creativo de las TIC, para favorecer así el acceso transparente y efectivo a la riqueza cultural del país. La falta de continuidad y actualización en políticas como los Lineamientos de cultura digital ha impedido una estrategia clara y sostenible para enfrentar los desafíos digitales actuales.

Otro aspecto preocupante es la transformación acelerada en la cadena de valor cultural, especialmente debido al impacto de grandes plataformas digitales. Estos cambios han alterado profundamente los procesos de creación, producción y distribución cultural, al generar retos específicos para países del sur global como Colombia¹⁸⁸. Adicionalmente, la regulación insuficiente de estas plataformas afecta directamente a creadores, artistas y productores colombianos, al no establecer mecanismos efectivos que protejan sus derechos culturales en línea. Esta ausencia de regulación adecuada es un tema pendiente que requiere la atención urgente del Estado.

La CEV hizo énfasis en la necesidad de construir una cultura de paz como una forma de garantizar la no repetición del conflicto armado. En particular, se enfatizó que la violencia tiene un fuerte componente cultural. En esta línea, el Gobierno Nacional incluyó dentro de su PND 2022-2026, la cultura como instrumento clave para la paz.

En el ámbito internacional, Colombia enfrenta desafíos significativos en relación con la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales¹⁸⁹ (Unesco, 2005). El país aún no ha desarrollado una hoja de ruta nacional para aplicarla en entornos digitales, lo que representa un incumplimiento clave de sus compromisos internacionales. Aunque el Consejo Nacional de Política Económica y Social, recomendó implementarla en 2022, hasta hoy no hay avances significativos al respecto¹⁹⁰. Este vacío limita las posibilidades de proteger adecuadamente la diversidad cultural colombiana frente a riesgos emergentes en el ámbito digital.

En suma, aunque Colombia ha avanzado notablemente en ampliar el acceso a la cultura digital, persisten múltiples desafíos que requieren acciones estratégicas urgentes y continuas. Mejorar la infraestructura tecnológica en zonas rurales, fortalecer programas de alfabetización digital y asegurar el cumplimiento efectivo de estándares de accesibilidad son medidas fundamentales para superar las barreras existentes. Asimismo, promover y preservar la diversidad cultural en el entorno digital es una tarea esencial para asegurar un acceso inclusivo y representativo a la cultura digital en Colombia. Finalmente, garantizar la sostenibilidad de las iniciativas culturales digitales permitirá fortalecer la democracia digital y mejorar significativamente la participación ciudadana en la vida cultural y democrática del país.

de marzo de 2012. Posteriormente, mediante la Resolución 2263 de 2016, el Comité de Cultura Digital fue creado nuevamente.

¹⁸⁸ Fundación Karisma [2025]. *De la pantalla a la política pública: visiones y retos de los derechos culturales en entornos digitales en Colombia*, marzo de 2025.

¹⁸⁹ Colombia se adhirió a ella el 18 de marzo de 2013.

¹⁹⁰ DNP [2022]. *Documento Conpes 4090. Política nacional de economía naranja: estrategias para impulsar la economía de la cultura y la creatividad*, 6 de junio de 2022.

Los derechos económicos, sociales y culturales en los planes de desarrollo y avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz

En sus últimas observaciones finales sobre Colombia, el Comité manifestó que el Acuerdo Final de Paz (AF) constituía “una oportunidad para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente de las víctimas y de los grupos que han sido más afectados por el conflicto», y le recomendó al Estado colombiano adoptar «todas las medidas necesarias para asegurar su efectiva implementación»¹⁹¹.

En el AF se reconoció que una causa histórica del conflicto armado ha sido la persistencia de una estructura desigual en la tenencia de la tierra. A fin de revertirla, se pactó la realización de una Reforma Rural Integral (RRI)¹⁹². La Misión de Verificación de la ONU en Colombia afirmó, en marzo de 2025, que “a pesar

de que el Gobierno ha redoblado sus esfuerzos, la implementación general del capítulo sobre la reforma rural integral se ha visto obstaculizada por unas limitadas capacidades y coordinación institucionales, una normativa onerosa y riesgos para la seguridad, y sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos del Acuerdo Final”¹⁹³.

Hasta 2024, apenas se había cumplido el 31,65 por ciento de la meta correspondiente al ingreso de predios al Fondo de Tierras y el 12,43 por ciento de la meta prevista sobre la adjudicación de tierras, durante el periodo comprendido entre 2017 y 2024¹⁹⁴. Durante los dos gobiernos anteriores (2014-2018 y 2018-2022) ingresaron al Fondo de Tierras 317 117 hectáreas (42,76 %) y en lo corrido del gobier-

¹⁹¹ Comité de DESC, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia*, doc. E/C.12/COL/CO/6, 19 de octubre de 2017, párrafos 7 y 8.

¹⁹² La RRI busca i) la redistribución de las tierras productivas, la formalización de tierras ocupadas y la adjudicación de tierras sin ocupación previa; ii) mejorar la intervención del Estado en 170 municipios más afectados por la violencia a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y iii) los planes nacionales para la reforma rural con el propósito de reducir de la pobreza, mejorar el bienestar en las áreas rurales y disminuir la brecha que las separa de los centros urbanos.

¹⁹³ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2025). *Informe del Secretario General*, Consejo de Seguridad, doc. S/2025/188, 27 de marzo de 2025, párr. 15.

¹⁹⁴ Hasta 2024 debían haberse incorporado al fondo 2 343 257 ha [el faltante para cumplirla fueron 1 601 577] y debían haberse adjudicado 1 231 478 [el faltante para cumplirla fueron 1 078 410 ha]. La meta final es que, entre 2017 y 2028 se hubieran incorporado en el Fondo de Tierras y adjudicado tres millones de hectáreas. Al tomarla como referente, las 741 679 ha incorporadas representan el 24,72 por ciento de cumplimiento, mientras que las 170 835 ha adjudicadas equivalen al 5,1 por ciento. Para la programación de las metas véase Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), *Plan nacional de formalización masiva de la propiedad rural*, 24 de junio de 2021 [este es el anexo técnico que hace parte integral de la Resolución 382 de 2021 que adoptó el MADR].

no actual, 424 562 [57,24 %]¹⁹⁵. De estas 741 679, se han adjudicado 170 835 ha¹⁹⁶. Los dos gobiernos anteriores entregaron 17 767 (10,4 %) y la administración actual, 153 068 (89,6 %). Sin embargo, solo puede considerarse como definitiva la entrega de 12 537 ha¹⁹⁷; es decir, con derechos de propiedad registrados y reconocidos según el régimen civil y agrario.

Si bien el Gobierno, a partir de 2023, aceleró el ingreso de tierras al Fondo, este sigue teniendo menos de la tercera parte del número de hectáreas comprometidas en el AF. Además, los rezagos en la adjudicación de tierras se explican no solo por falta de predios, sino porque el gobierno hace entregas de tierras que requieren aún ser registradas para ser reconocidas como plena propiedad.

Durante los dos gobiernos anteriores, se formalizaron 2 098 858 ha [68,94 %], de las

cuales 285 156¹⁹⁸ quedaron sin registrar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), pero que registró la administración actual y, durante esta, se formalizaron 1 024 855¹⁹⁹ ha (31,06 %), de las cuales 205 694 están pendientes de registro²⁰⁰. Por tanto, en 2024pr, la formalización de 3 123 713 ha²⁰¹ representa el 70,27 % de la meta establecida en relación con la formalización de tierras, para el periodo comprendido entre 2017 y 2024²⁰².

La restitución de tierras a quienes fueron despojados de ellas en el marco del conflicto armado continúa siendo un tema preocupante. Según la Misión de Verificación de la ONU en el país, hasta marzo de 2025 solo se han resuelto menos del 10 por ciento de las solicitudes de restitución de tierras que corresponden a aproximadamente 750 000 ha. Además, de ese 10 por ciento de casos

¹⁹⁵ Tal como lo advirtió la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (Cinep/PPP-CERAC), en 2024 se logró que la Agencia Nacional de Tierras, con el apoyo del DNP, comenzara a ajustar o redefinir la metodología de conteo de las hectáreas que ingresan al Fondo de Tierras, limitándolo para los predios que no tenían ocupación previa, asunto sobre el cual también se había pronunciado la Defensoría del Pueblo en el pasado. Véanse Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, *Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*, Cinep/PPP-CERAC, enero de 2025 y Defensoría del Pueblo, Sexto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2024, pp. 15 y 16.

¹⁹⁶ En su último informe trimestral, la misión de la ONU en el país registró que el MADR había reportado la adjudicación de 81 519 hectáreas, hasta febrero de 2025. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia [2025]. *Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad, doc. S/2025/188, 27 de marzo de 2025, párr. 15.

¹⁹⁷ Esto quiere decir que la entrega de esas 12 537 ha [8,19 %] quedó debidamente registrada en la ORIP, mientras que respecto a 140 531 [91,81 %] está pendiente cumplir con este procedimiento; por esta razón es que en los informes gubernamentales se reportan como adjudicaciones provisionales.

¹⁹⁸ Corresponden a 2297 títulos.

¹⁹⁹ Corresponden a 13 033 títulos.

²⁰⁰ Corresponden a 2297 títulos.

²⁰¹ En su último informe trimestral, la Misión de Verificación de la ONU en el país registró que el MADR reportó la formalización de 3 216 709 hectáreas, hasta febrero de 2025. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia [2025]. *Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad, doc. S/2025/188, 27 de marzo de 2025, párr. 15.

²⁰² Hasta 2024 debían haberse formalizado 4 332 352 ha [el faltante para cumplirla fueron 1 288 101]. La meta final es que, entre 2017 y 2026, se hubieran formalizado siete millones de hectáreas. Al tomarla como referente, los 3 123 713 de hectáreas formalizadas representan el 44,62 por ciento de cumplimiento.

resueltos solo se ha hecho entrega material de la tierra en la mitad de los casos²⁰³.

Por otro lado, tratándose del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, la Defensoría del Pueblo ha advertido los riesgos de violaciones a los derechos humanos de comunidades campesinas y grupos étnicos afectados por la presencia de estos cultivos en sus territorios. Aquella amenaza se ve reflejada en el actuar de grupos armados ilegales que se valen de las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades rurales con el objeto de mantener y controlar el desarrollo de la economía ilegal de narcotráfico.

A esto se suman las conflictividades sociales presentadas con ocasión del avance de operativos de erradicación forzosa, que se priorizaron desde 2019 y que continuaron operando durante la emergencia del COVID-19. Organizaciones como la Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) denunciaron abusos de la fuerza pública en medio de la inobservancia del carácter preferente de la sustitución voluntaria²⁰⁴. Así mismo, se denunció que los operativos de erradicación forzosa están desprovistos de un plan de contingencia y coordinación nación-territorio que asegure la prevención de desplazamientos masivos y la atención socioeconómica. Esto amenaza el derecho de acceso a la tierra y a la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas afectadas directamente con esta medida.

Se evidencia un retraso en la implementación de los componentes del Plan Nacional

de Sustitución Voluntaria (PNIS)²⁰⁵. La falta de financiación y el incumplimiento de los cronogramas acordados amenazan la soberanía, dignidad humana y mínimo vital de las 99 097 personas que se vincularon voluntariamente a esta estrategia de desarrollo alternativo en catorce (14) departamentos del país. Los componentes que registran el mayor rezago corresponden a los proyectos productivos de ciclo corto y largo, cuya implementación se había previsto para el segundo año de implementación del AFP. La Defensoría del Pueblo ha observado que, en lugar de priorizar estrategias integrales orientadas hacia el fortalecimiento de la presencia de instituciones de Estado y el acceso a bienes públicos esenciales, el Gobierno ha priorizado el reconocimiento de subsidios económicos periódicos que no resuelven los problemas estructurales ni contribuyen a una transformación del sector rural que impacte en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina.

Sobre la situación actual de la población firmante de paz se ha identificado que enfrenta una calidad de vida menor a la de la población general, lo que refleja las complejidades de su reintegración a la vida civil en un contexto de conflicto persistente. Cabe resaltar que las comparaciones directas son limitadas debido a la falta de datos específicos, puesto que a la fecha no se cuenta con desagregaciones de población firmante o desmovilizada en las principales herramientas como la Encuesta de Calidad de Vida del DANE. Sin embargo, es posible identificar afectaciones en múltiples dimensiones, como la salud mental, la seguridad, la vivienda, el acceso a servi-

²⁰³ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia [2025]. *Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad, doc. S/2025/188, 27 de marzo de 2025, párr. 16.

²⁰⁴ Consagrada en el punto 4 del Acuerdo Final y ratificada mediante el auto 387 de 2019 proferido por la Corte Constitucional.

²⁰⁵ Creado en virtud del punto 4 del AFP mediante el Decreto 896 de 2017

cios básicos y la sostenibilidad económica.²⁰⁶ Un estudio de 2019 realizado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Universidad Externado de Colombia²⁰⁷, que encuestó a aproximadamente 27 000 personas desmovilizadas, evidenció que el 61 por ciento de los encuestados presentaba signos de estrés emocional, potencialmente vinculados a trastornos de salud mental.

En términos de seguridad, entre 2017 y diciembre de 2024 se registraron 440 homi-

cidios de excombatientes²⁰⁸, lo que indica un entorno significativamente más inseguro para esta población en comparación con la población general.

La inestabilidad habitacional también es un problema grave, con cinco Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) desplazados entre 2020 y 2024 debido a amenazas de grupos armados ilegales. La siguiente tabla detalla los ETCR afectados:

Tabla 16. Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCT) desplazados entre 2020 y 2024.

ETCR	Ubicación	Año de Desplazamiento
Santa Lucía	Antioquia	2020
Yarí	Meta	2021
Vistahermosa	Meta	2023
Mesetas	Meta	2023
Miravalle	Caquetá	2024

Fuente: elaboración propia con datos de la Misión de la Verificación de la ONU.

²⁰⁶ Esto ha sido documentado principalmente en el informe *Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación (diciembre 2023 a noviembre 2024)* del Instituto Kroc, complementado con datos de la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT).

²⁰⁷ Universidad Externado de Colombia [2019]. *Desmovilizados en Colombia: el riesgo de echar para atrás*. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

²⁰⁸ Misión ONU [2024]. *Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz*.

El informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

La CEV, creada por el AF de 2016, inició su funcionamiento el 28 de noviembre de 2018 y entregó su informe final el 28 junio de 2022²⁰⁹. Este informe incluye una serie de recomendaciones dirigidas a las entidades gubernamentales y a la sociedad en su conjunto, a través de las cuales se busca avanzar hacia el diálogo sobre las transformaciones necesarias en el país y poner fin a la confrontación armada. El seguimiento a estas recomendaciones está en cabeza del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a las recomendaciones del informe final²¹⁰.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se incluyeron de forma explícita ciento cuatro (104) recomendaciones de la CEV, que abarcaron áreas prioritarias como paz territorial y seguridad humana²¹¹.

El tercer informe del CSM identificó como principales retos y desafíos la fragmentación territorial y la multiplicidad de actores

armados, la falta de coordinación interinstitucional y la insuficiencia presupuestal, que limitan la capacidad de respuesta y la implementación práctica de políticas públicas orientadas a la paz, la reconciliación y la no repetición del conflicto

Es importante que el Estado colombiano acoja las recomendaciones de la CEV como un ejercicio clave dentro del marco de la justicia transicional. Estas orientaciones contribuyen al reconocimiento de las violencias sufridas durante el conflicto y trazan caminos concretos para la no repetición. Asumir dichas recomendaciones, fortalece la democracia, dignifica a las víctimas y compromete al Estado con transformaciones estructurales orientadas a garantizar los derechos sociales, especialmente en territorios históricamente marginados.

²⁰⁹ Durante su vigencia la CEV escuchó a 28 580 personas, que participaron en 14 971 entrevistas que fueron claves no solo para el proceso de escritura del informe final de la Comisión, sino para la construcción de confianza de personas que nunca se habían atrevido a contar su verdad y aportaron a la reconstrucción de las memorias del conflicto que se desconocían. De la misma manera, se recibieron varios informes que ayudaron a la contrastación de las fuentes primarias, 16.4 por ciento de organizaciones de la sociedad civil, 14,1 por ciento de personas naturales y 11.3 por ciento de organizaciones no gubernamentales (ONG). <https://www.comisiondelaverdad.co/analitica-de-datos-informacion-y-recursos#c1>

²¹⁰ Fue creado en 2022 mediante la Resolución 019, derivada del Decreto Ley 588 de 2017, cuya constitucionalidad fue ratificada por la Corte Constitucional en la sentencia C-017 de 2018

²¹¹ Íbidem

La situación de las defensoras y defensores de derechos humanos

La situación de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales continúa siendo extremadamente preocupante. Respecto al periodo comprendido entre el primero de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2024, la Defensoría del Pueblo registró la ocurrencia de 1488 homicidios en su contra. Es decir, en promedio, cada 2.2 días fue asesinada una de estas personas. El 48,72 por ciento del total de homicidios fueron perpetrados en cuatro departamentos²¹² —Cauca (302), Antioquia (193), Nariño (119) y Valle del Cauca (111)—. Mientras que, el 73,92 por ciento fueron cometidos contra defensores y líderes comunales (394), indígenas (294), comunitarios (252) y campesinos (160) y el 12,63 por ciento contra defensoras y lideresas. En 2024, la organización Global Witness reiteró que “Colombia es el país con la mayor tasa del mundo de homicidios de personas defensoras de la tierra y el medioambiente”²¹³.

Entre 2018 y 2024 aumentaron significativamente las amenazas que comprometen la vida e integridad personal de líderes sociales y aquellos que impiden que ellas, ellos y sus organizaciones ejerzan libremente y con ga-

rantías la labor de defensa de los derechos humanos²¹⁴. En 2023, esta Entidad estableció que tales amenazas, con intensidades distintas, afectaban a 706 municipios y 16 áreas no municipalizadas de todos los departamentos del país²¹⁵. Y, en 2024, identificó aquellas que ponen en peligro a quienes defienden los derechos ambientales en cincuenta municipios y 18 áreas no municipalizadas de nueve departamentos²¹⁶ en la extensa región que comprende el bioma amazónico, asociadas a ocho escenarios y la actuación de cinco grupos armados.

Entre 2023 y 2024, el Estado colombiano ratificó el Acuerdo de Escazú. Este instrumento es clave para avanzar en la gobernanza ambiental, en tanto fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones y promueve la transparencia y el acceso a la información sobre la materia. Además, es crucial para proteger a las personas, organizaciones y comunidades que defienden los derechos ambientales.

²¹² Vaupés es el único departamento en el que no se ha registrado ningún homicidio.

²¹³ Global Witness [2024]. *Voces silenciadas. La violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente*, 10 de septiembre de 2024, p. 14.

²¹⁴ La persistencia y expansión de esos riesgos en ese lapso condujo a que la Defensoría del Pueblo emitiera siete alertas tempranas nacionales o estructurales y 286 territoriales.

²¹⁵ Defensoría del Pueblo [2023]. *Alerta Temprana 019-2023 [estructural]*, 19 de mayo de 2023.

²¹⁶ Amazonas, Caquetá, Cauca, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada.

La situación de la población privada de la libertad en el país

De acuerdo con los datos con corte al 30 de junio, la población privada de la libertad en Colombia asciende a 190 281 personas, de las cuales 17 733 son mujeres. La mayoría se encuentra en establecimientos de reclusión del orden nacional (104 349 personas), seguidos por quienes están en prisión domiciliaria (62 691), centros de detención transitoria (CDT) (20 768) y cárceles municipales (2473). Del total, 78 897 personas se encuentran en condición de sindicadas, es decir, sin condena en firme. En los CDT se observa una situación particularmente crítica: el número de sindicados (19 994) representa el 96 por ciento de su población total, lo que evidencia el uso estructural de estos espacios para la detención preventiva, pese a su naturaleza excepcional y transitoria. Esta situación compromete gravemente los derechos de las personas en espera de juicio, quienes no solo enfrentan la privación de la libertad sin una condena, sino que además se ven privadas de manera absoluta del acceso a la educación, el trabajo y, en general, del ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que deben ser garantizados incluso en contextos de detención.

Desde la pandemia se ha consolidado una ocupación irregular y prolongada de las estaciones de policía y demás centros de detención transitoria, en contravía de los estándares constitucionales e internacionales. Estos espacios carecen de condiciones mínimas de habitabilidad y presentan graves deficiencias en el acceso a servicios de salud, agua potable, alimentación adecuada y espacios para la actividad física, la educación o la participación cultural, lo que configura un entorno de vulneración generalizada de los DESC.

Aunque en los establecimientos de reclusión del orden nacional y en las cárceles municipales también persisten obstáculos estructurales para el ejercicio efectivo de estos derechos, la situación en los CDT es especialmente grave; allí no existen programas de educación formal o no formal, actividades productivas ni mecanismos de articulación interinstitucional que permitan garantizar, al menos de manera progresiva, el acceso a estos derechos fundamentales. Esta omisión refuerza la marginalización de la población sindicada y profundiza el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

Las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la rama judicial

Desde su entrada en funcionamiento en 1992 y, especialmente, durante sus primeras décadas de actividad, la Corte Constitucional consolidó una jurisprudencia robusta orientada a la garantía progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A través de sus decisiones, promovió la realización efectiva de estos derechos, mediante diversos mecanismos de participación ciudadana y exigibilidad contemplados en el ordenamiento jurídico. Si bien una parte significativa de las decisiones recientes del Tribunal mantiene esa línea garantista, desde 2018 (o en el periodo que comprende este informe) la Corte ha emitido algunas sentencias que constituyen retrocesos en la protección de los derechos sociales de ciertos sectores de la población. En este informe, la Defensoría del Pueblo destaca dos casos particularmente relevantes.

Las Sentencias SU-095 de 2018 y SU-411 de 2020 ampararon los derechos fundamentales “al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la confianza legítima y a la libertad de empresa” de dos empresas extractivas que se opusieron a los procesos de consulta popular que habían desarrollado los pobladores de los municipios en contra de la realización de actividades extractivas en sus territorios. En esta providencia, la Corte cambió la jurisprudencia que había protegido el derecho a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las ac-

tividades económicas en sus municipios. Al limitar el uso de consultas populares frente a proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables (RNNR), la Corte trasladó la competencia decisoria casi exclusivamente al nivel central del Estado, al generar una interpretación limitada del principio constitucional de autonomía territorial (artículo 287 de la CP).

La nueva regla jurisprudencial limitó la capacidad de las comunidades locales de usar mecanismos de exigibilidad para evitar los impactos de la extracción de recursos naturales en el goce de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, estas decisiones restringieron el alcance de nueve procesos de consulta popular similares, que se habían desarrollado antes del cambio de la norma jurisprudencial.

En la sentencia SU-095 de 2018, la Corte concluyó que no existe “un mecanismo de participación ciudadana en el que las comunidades ubicadas en las zonas de operaciones de exploración y explotación del subsuelo y de RNNR puedan contar con información, presentar sus inquietudes o manifestar su oposición a proyectos del sector”. En consecuencia, este Tribunal exhortó al Congreso y al Gobierno Nacional a regular mecanismos de coordinación y concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales, para garantizar espacios efectivos de participación en deci-

siones relacionadas con proyectos extractivos. A la fecha, el Congreso de la República no ha expedido esta normativa. Esta omisión legislativa constituye una regresión en materia de participación y un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el PIDESC.

En el segundo caso, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-489 de 2023 declaró inexecutable el parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 [Reforma Tributaria]. Esta norma prohibía a las empresas deducir, como costo o gasto, el pago de regalías por la explotación de Recursos Naturales no Renovables (RNNR), en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta. Esta decisión ha sido controvertida, puesto que, en la práctica, implica que el Estado les devuelva a las empresas —a través de las exenciones del impuesto de renta— una parte de las regalías que cobra por la explotación de los

RNNR que pertenecen a la nación. Además, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la decisión implica graves consecuencias fiscales que ascienden a un vacío de \$ 34,9 billones en los ingresos de la nación en el periodo 2023-2035. Tras la expedición de la Sentencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó una solicitud de incidente de impacto fiscal, al enfatizar las consecuencias fiscales para el país; no obstante, la acción no prosperó.

Para dimensionar su impacto, dicha cifra equivale aproximadamente al presupuesto anual del Plan de Alimentación Escolar (PAE), uno de los principales programas destinados a garantizar el derecho a la educación y a alimentación de la población infantil en condiciones de vulnerabilidad. Esta decisión alerta a la Defensoría del Pueblo sobre la delicada relación entre la justicia tributaria y la garantía efectiva de los derechos sociales prestacionales.

Recomendaciones

Finalmente, la Defensoría del Pueblo presenta una serie de puntos en los que se sugiere al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas realizar recomendaciones precisas al Estado colombiano. Estas recomendaciones recogen los hallazgos, preocupaciones y brechas identificadas a lo largo del informe alterno (con su respectivo anexo) y apuntan a avanzar en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) mediante el fortalecimiento de las políticas públicas, el marco normativo, los mecanismos de financiación y los dispositivos institucionales, así como el cierre de brechas en sectores específicos. To-

dos estos puntos son necesarios para que la realización progresiva de estos derechos se materialice sin discriminación, con enfoque territorial, étnico y de género, y con participación de las comunidades.

Si bien en la mayoría de los derechos analizados en este informe se observa una garantía progresiva, particularmente en la expedición de marcos normativos y de política pública favorable para la garantía de estos derechos. Sin lugar a duda, el principal desafío que enfrenta el Estado colombiano frente a la garantía de estos derechos es el cierre de brechas territoriales y poblacionales.

Frente a las brechas territoriales en la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

El papel de los gobiernos locales es fundamental para garantizar los DESC, por lo que deben asumir un compromiso decidido con la implementación de acciones concretas y políticas integrales de reducción de la pobreza que aborden sus múltiples dimensiones. Para esto, el Estado debe fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades territoriales, al promover su autonomía territorial y una gestión eficiente de los recursos, a través de una reglamentación adecuada. En este sentido, la reglamentación de la reciente modificación al Sistema General de Participaciones [SGP] es clave. Además, es fundamen-

tal establecer mecanismos claros de control y transparencia que permitan prevenir y sancionar prácticas de corrupción en las regiones.

El cierre de las brechas territoriales exige una articulación real y sostenida entre las instituciones nacionales y los territorios. Para ello, es indispensable que el Estado actúe a partir de una visión unificada y coherente que integre a todas sus instituciones y niveles de gobierno. Para superar estas brechas, se requieren acciones coordinadas entre las ramas del poder público y entre los gobiernos territoriales y el Gobierno Nacional.

Frente a las brechas de género en la garantía de los los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

El Estado debe adoptar de forma decidida un enfoque transversal de género en todas las políticas públicas, con el fin de cerrar brechas y eliminar las desigualdades estructura-

les que afectan el goce efectivo de los DESC. Este enfoque no debe limitarse a la inclusión de las mujeres, sino que debe avanzar en la eliminación de patrones estructurales de dis-

criminación de género. Para esto, se deben integrar dimensiones territoriales, étnicas, de cuidado, entre otras, en todas las fases de las políticas públicas, especialmente en torno a la reforma laboral, la reforma pensional y el Sistema Nacional de Cuidado. Además, la información desagregada por género debe ser utilizada no como fin en sí misma, sino como base para adelantar acciones concretas que respondan a las desigualdades evidenciadas y para diseñar e implementar políticas públicas efectivas y transformadoras.

La Defensoría del Pueblo llama la atención al Gobierno Nacional, en articulación con las entidades territoriales y la sociedad civil, para avanzar en la implementación de un verdadero Sistema Nacional de Cuidado, con la participación de los sujetos que han asumido

estas labores, para garantizar el cumplimiento del marco jurídico actual y el reconocimiento efectivo del derecho al cuidado en condiciones dignas. Asimismo, deben adoptar políticas públicas estructurales que promuevan la autonomía económica de las mujeres, para superar las barreras de acceso al trabajo, al sistema financiero, a ingresos propios y a otras oportunidades productivas, especialmente derivadas de la desigualdad en la distribución de las tareas de cuidado.

Es urgente que el Estado fortalezca la implementación de medidas integrales y estructurales de prevención, atención y reparación frente a las violencias basadas en género, como condición necesaria para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Frente a la implementación del Acuerdo de Paz.

El Gobierno Nacional debe avanzar en la formalización y redistribución de tierras conforme con los compromisos del Acuerdo de Paz. Si bien durante el actual periodo de Gobierno se han logrado avances significativos en la materia, la meta aún es lejana. Además, es necesario que el Gobierno defina claramente un cronograma para la adjudicación definitiva de los predios como una forma de proteger los derechos de las personas que han sido beneficiadas por estas medidas.

El Estado debe otorgar garantías de seguridad, sostenibilidad y permanencia en el territorio. Esto incluye medidas de seguridad frente a la

violencia y el despojo, herramientas para la construcción de un proyecto de vida adecuado, medidas para la concreción del arraigo, entre otras. En ese marco, el acceso a la tierra con condiciones para la permanencia se convierte en un garante para el goce de todos los DESC.

El Estado debe fortalecer la participación política de las mujeres en la implementación del AF y en el posconflicto con medidas concretas. Es imprescindible garantizar su representación efectiva en los espacios de toma de decisiones. Su inclusión es clave para una paz duradera, incluyente y con justicia de género.

Frente a la situación actual de los defensores y defensoras de derechos humanos.

El Estado colombiano debe adoptar un enfoque integral y diferenciado de protección efectiva de las personas defensoras de derechos

humanos. Para tal efecto, es necesario promover una articulación interinstitucional eficiente. Además, debe contemplar tanto medidas indi-

viduales como colectivas, con enfoque territorial, étnico y de género propendiendo por la garantía de todos sus derechos y la inclusión en la economía de defensores y defensoras.

Colombia debe adelantar todos los esfuerzos para fortalecer sus mecanismos de alerta temprana y dar respuesta inmediata y coordinada a las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo.

Frente a las transformaciones en materia de política pública y marcos normativos.

El Estado colombiano debe persistir en sus esfuerzos de fortalecer los avances logrados en la protección y garantía de los DESC y debe mantener el principio de progresividad de estos, con la utilización del máximo de recursos disponibles y absteniéndose de adoptar medidas regresivas. En casos excepcionales, cualquier restricción debe ser sometida a un escrutinio riguroso de compatibilidad internacional.

El Estado colombiano debe garantizar la participación efectiva, la transparencia y la ren-

Es necesario que el Estado reconozca a las personas defensoras ambientales como actores fundamentales en la conservación de los ecosistemas. En consonancia, debe ofrecer garantías efectivas para el ejercicio de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia, conforme con el Acuerdo de Escazú y otros instrumentos nacionales e internacionales.

dición de cuentas en todas las fases de las reformas sociales y fiscales: diseño, implementación y evaluación. Para esto se debe promover un diálogo nacional amplio, con la participación significativa de la sociedad civil, especialmente de las personas y comunidades directamente afectadas por las reformas, mediante mecanismos accesibles y control constitucional en cada etapa. Asimismo, cualquier reforma (y en particular en contextos fiscales) debe respetar el principio de progresividad y no regresividad en los DESC.

Frente a la política fiscal.

El Estado debe fortalecer de manera integral las capacidades técnicas, institucionales y de incidencia de los órganos de control, en particular de la Contraloría General de la

República, para que ejerzan un seguimiento riguroso y sostenido de la política fiscal y a la ejecución de los recursos públicos desde un enfoque de derechos humanos.

Frente al rol de la rama judicial.

Es esencial que la Corte Constitucional mantenga la perspectiva garantista y el enfoque de derechos humanos que ha caracterizado sus decisiones desde su creación. Este tribunal se ha caracterizado por tomar

decisiones que priorizan el derecho sustancial sobre las formas y la materialización del Estado Social de Derecho en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Frente a la superación de la pobreza.

Si bien las transferencias monetarias cumplen un papel central en la reducción de la pobreza, el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales deben avanzar hacia una política integral que combinen las transferencias con estrategias sostenibles de erradicación de la pobreza monetaria extrema, especialmente para pueblos étnicos y campesinos, personas con discapacidad, migrantes y hogares con jefatura femenina.

La participación de la sociedad civil y, en particular de las comunidades y territorios más afectados por la pobreza, es fundamental en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas de superación de la pobreza, para asegurar que respondan a las necesidades reales locales, reconozcan las diversidades socioterritoriales y promuevan soluciones duraderas, sostenibles, con transparencia y corresponsabilidad institucional.

Frente al derecho a la consulta previa.

El Congreso de la República y el Gobierno Nacional deben respetar los estándares internacionales y garantizar que cualquier propuesta normativa que regule la consulta

previa, libre e informada sea sometida a procesos de concertación en los espacios legítimos de diálogo y participación pertinentes.

Frente al derecho a la protesta social.

La protesta y la movilización social son mecanismos legítimos para la exigibilidad de los DESC. En Colombia, las juventudes han sido agentes del cambio a través del ejercicio del derecho a la protesta social. El Estado debe garantizar el ejercicio de los derechos, sin reprimir las manifestaciones legítimas y

respetando los estándares internacionales sobre libertad de expresión, reunión pacífica y prohibición del uso excesivo de la fuerza²¹⁷. Estos son contenidos fundamentales del derecho emergente al buen futuro, del cual son titulares las juventudes.

Frente a los derechos de los y las trabajadoras del país.

El balance general muestra avances en las políticas de garantía formal, pero también una aplicación deficiente y con brechas profundas en la protección efectiva de los derechos laborales. Es necesario fortalecer el monitoreo e inspección del trabajo, desincentivar la tercerización abusiva y desarrollar estrategias diferenciadas que atiendan desigualdades territoriales, etarias, de gé-

nero, sectoriales entre otras, para garantizar que los derechos reconocidos jurídicamente sean efectivamente respetados en los distintos entornos laborales.

Ante la reciente sanción de la Ley 2466 de 2025 es indispensable un compromiso decidido del Estado con su adecuada implementación y seguimiento, que asegure que los

²¹⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, Resolución 25/38, 11 de abril de 2014, A/HRC/RES/25/38, <https://digitallibrary.un.org/record/769189>.

cambios legislativos se traduzcan en transformaciones reales en el mundo del trabajo. Se recomienda monitorear los puntos claves de

la reforma que deben ser reglamentados desde el Gobierno Nacional.

Frente a los derechos de asociación y libertad sindical.

Es necesario el compromiso del Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales y el sector empresarial para fortalecer las garantías del ejercicio efectivo de la libertad sindical, mediante la implementación de políticas públicas integrales, planes, programas y proyectos que promuevan los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, fortalezcan la capacidad organizativa de los sindicatos y fomenten entornos laborales libres de persecución, estigmatización o interferencias indebidas. Esto debe considerarse un pilar fundamental de los derechos de las personas trabajadoras del país.

El Estado colombiano debe adoptar medidas urgentes, integrales y coordinadas para proteger la vida, integridad y seguridad de las y los líderes sindicales, y fortalecer los mecanismos institucionales de prevención, protección, investigación y sanción frente a amenazas, agresiones y actos de violencia. Esto exige una articulación efectiva entre las entidades competentes, con el fin de garantizar el ejercicio pleno y seguro de la libertad sindical.

Frente al derecho a la seguridad social.

El Estado colombiano debe comprometerse decididamente con la implementación efectiva de la Ley 2381 de 2024 (Reforma pensional) y asegurar su reglamentación oportuna, la asignación adecuada y suficiente de recursos y un sistema riguroso de seguimiento y evaluación. Esto es fundamental para que los cambios normativos se traduzcan en una ampliación real de cobertura del derecho a

la pensión, en condiciones dignas. Sin el respaldo presupuestal, la reforma corre el riesgo de convertirse en una medida ineficaz, sin impacto tangible en la vida de las personas mayores. En este sentido, se recomienda monitorear los puntos claves de la reforma que deben ser reglamentados e implementados por el Gobierno Nacional.

Frente al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

Se insta al Estado colombiano a fortalecer la garantía del derecho humano a la alimentación mediante la implementación efectiva de la Política Nacional con enfoque territorial, étnico y diferencial, promoviendo la soberanía alimentaria de las comunidades y la participación de la sociedad civil en los modelos de gobernanza. Asimismo, resulta

urgente actualizar la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) que no ha sido ajustada en más de una década, como herramienta fundamental para orientar la toma de decisiones y responder de manera informada y oportuna las situaciones críticas de inseguridad alimentaria.

Frente al derecho al agua.

El Estado colombiano debe fortalecer la garantía del derecho humano al agua mediante acciones articuladas que incluyan: a) El impulso decidido al Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, como instrumento para superar las brechas históricas en zonas rurales y étnicas; b) El reconocimiento y apoyo a los modelos de gestión comunitaria del agua, que eliminen barreras normativas, técnicas y financieras que dificultan su desarrollo; c) La priorización del consu-

mo humano y doméstico en la asignación y uso del recurso, especialmente en contextos de escasez, presión extractiva o riesgo ambiental; d) La evaluación preventiva y basada en evidencia de proyectos extractivos, energéticos o agroindustriales, que puedan afectar el acceso equitativo, seguro y sostenible al agua y e) la participación efectiva de las comunidades rurales, indígenas, afrodescendientes y campesinas.

Frente al derecho a la vivienda.

La responsabilidad de los gobiernos territoriales es central para la garantía del derecho humano a la vivienda. Es necesario fortalecer y acompañar los procesos de planificación territorial y actualización de los POT para la gestión del suelo, con enfoque climático y de derechos humanos, incorporando en estos instrumentos aspectos como biodiversidad, sostenibilidad y adaptación al cambio climático, de modo que permita una gestión adecuada del suelo y el acceso a soluciones habitacionales dignas.

Se hace un llamado al Gobierno a aumentar progresivamente la inversión pública en vivienda y servicios básicos. Se requieren nuevas fuentes de financiación para proyectos adaptados a las realidades específicas de cada territorio, atendiendo a sus condiciones climáticas, culturales y de acceso. Esto debe priorizarse en los municipios con menos re-

ursos y con más necesidades insatisfechas, en donde no hay oferta del sector privado.

Es necesario garantizar medidas de protección y soluciones habitacionales adecuadas, especialmente a la población más vulnerable, en contextos de desalojo. Resulta urgente consolidar información confiable y actualizada que permita realizar diagnósticos adecuados sobre la situación de desalojos del país, como base para diseñar e implementar políticas públicas eficaces que garanticen el derecho a la vivienda digna y contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada.

En el marco de la justicia transicional se debe priorizar el derecho a la vivienda como un componente central de las soluciones duraderas para las personas víctimas del conflicto armado.

Frente al derecho a la salud.

La Defensoría del Pueblo llama la atención al Gobierno Nacional y al Congreso de la República sobre la necesidad de alcanzar consensos para reformar estructuralmente el Sistema

de Salud que respondan a las necesidades reales de la población. Esta transformación debe garantizar sostenibilidad financiera, mayor equidad en la distribución de servicios y

participación efectiva de la ciudadanía, especialmente en zonas rurales, étnicas y dispersas.

Frente a la persistente precariedad en la atención se recomienda fortalecer mecanismos de monitoreo que identifiquen y corrijan de forma preventiva las barreras más frecuentes en el acceso a servicios y medicamentos. Es urgente garantizar la continuidad en la atención médica y priorizar la respuesta estatal en regiones con baja cobertura, limitada infraestructura y sin presencia de operadores privados.

Frente al derecho a la educación.

La Defensoría del Pueblo llama la atención sobre la necesidad de erradicar el analfabetismo en Colombia. Se requieren planes e instrumentos con una meta clara en esta materia.

Se deben adoptar medidas orientadas al fortalecimiento de la educación superior en Colombia. Esto, al considerar que la política pública de educación superior en Colombia en los últimos diez años ha presentado serias dificultades en términos de acceso, permanencia y calidad.

Frente a los derechos culturales.

El Estado colombiano debe implementar una estrategia de promoción de la diversidad cultural en entornos digitales, de acuerdo con lo establecido por la Convención de la UNESCO en la materia.

Es necesario realizar una evaluación sobre la suficiencia y trazabilidad de los recursos del sistema de salud y fortalecer los mecanismos de control fiscal y vigilancia ciudadana. Asimismo, se debe priorizar la formulación de una política nacional de salud mental, con estrategias diferenciadas para mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinado y personas en proceso de reincorporación, en respuesta al aumento sostenido de suicidios e intentos de suicidio.

El Estado colombiano debe sostener la inversión en educación primaria, básica y media como una forma de cerrar la brecha de inequidad entre estudiantes de instituciones públicas y privadas. Las brechas que se producen como parte del sistema educativo impactan directamente el goce de los derechos y las oportunidades para acceder a educación superior. En todo caso, las instituciones educativas deben considerar los obstáculos adicionales a los que se enfrentan las niñas, jóvenes y mujeres que ostentan cargas de cuidado, especialmente aquellas en situación de pobreza.

Colombia debe asumir un compromiso con la construcción de una cultura de paz en todo el territorio nacional y la erradicación de la violencia y la guerra como cultura. Con ese fin es esencial implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y poner en el centro las dimensiones culturales de la paz, la inclusión y la memoria en la política pública.

Recomendaciones generales.

Si bien el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue aprobado desde 2009, el Estado colombiano a la fecha no ha ratificado este instrumento. La Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de que el Estado colombiano ratifique el Protocolo Facultativo como una herramienta imprescindible para la protección y la veeduría internacional sobre estos derechos.

El Estado colombiano debe adoptar medidas dirigidas a reducir el rezago en la garantía de los DESC en regiones y poblaciones históricamente marginadas. Esto a través de la transferencia efectiva de recursos, así como el fortalecimiento de capacidades administrativas, fiscales y operativas de los gobiernos locales.

Es esencial que el Estado cree e implemente mecanismos permanentes de evaluación de la política fiscal desde una perspectiva de los derechos humanos. Esto incluye una amplia participación pública y un enfoque de equidad distributiva.

La implementación integral del AF es un elemento indispensable para garantizar el goce efectivo de los DESC. El AF incluye una hoja de ruta para transformar las condiciones estructurales de desigualdad, exclusión y pobreza que han afectado históricamente a las poblaciones excluidas. Todos los puntos del Acuerdo inciden en el goce de los DESC, por lo que avanzar en su implementación significa sentar las bases de una paz duradera y la garantía de los derechos de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior.







#BuenFuturoHoy

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co