



Asamblea General

Distr. general
22 de abril de 2025
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

59º período de sesiones

16 de junio a 11 de julio de 2025

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Visita a Colombia

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter*

Resumen

El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, visitó Colombia entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2024 por invitación del Gobierno de ese país. El propósito de la visita era examinar los esfuerzos emprendidos por Colombia para combatir la pobreza y proteger los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. El Relator Especial viajó a Bogotá, donde visitó la localidad de Ciudad Bolívar, así como a Buenaventura, Cali y Soacha, y se reunió con miembros de las autoridades locales, regionales y nacionales, representantes de instituciones internacionales y entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y personas afectadas por la pobreza en zonas tanto urbanas como rurales. En Buenaventura, Cali, Ciudad Bolívar y Soacha, visitó proyectos dirigidos por la comunidad, a través de los cuales las comunidades tratan de colmar el vacío causado por el hecho de que el Estado no proporcione servicios públicos básicos en ámbitos como la educación, la protección social o el acceso a la tierra y al agua, y no proteja a los más vulnerables de las amenazas de los grupos armados no estatales y los narcotraficantes.

A pesar de las importantes dificultades derivadas de decenios de conflicto armado, Colombia está logrando avances en la lucha contra la pobreza. La tasa de pobreza económica pasó del 36,6 % de la población en 2022 al 33 % en 2023, y la tasa de pobreza extrema se redujo del 13,8 % al 11,4 %. No obstante, persiste una importante desigualdad en los ingresos: el coeficiente de Gini se sitúa en 0,53, uno de los más altos del mundo. Además, determinados grupos de población se ven considerablemente más afectados por la pobreza: en 2023, el 58,4 % de la población indígena vivía en la pobreza, casi un 50 % más que la media nacional. También subsisten importantes diferencias regionales: los departamentos de Bolívar, Chocó, La Guajira y Sucre presentan condiciones considerablemente más precarias que otros departamentos. Estas desigualdades ponen de relieve la importancia de velar por que todo proceso de descentralización, en el marco del

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



artículo 286 de la Constitución de 1991, se diseñe con el fin de reducir las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, así como entre las distintas comunidades.

El informe concluye con una serie de recomendaciones orientadas a reducir las principales disparidades entre las zonas rurales y urbanas, así como entre los municipios más pobres y los más ricos del país. Incluyen medidas específicas para apoyar a los grupos vulnerables con mayor riesgo de pobreza, iniciativas para combatir la estratificación social mediante la creación de un registro universal de ingresos, y acciones para ayudar a las víctimas desplazadas de los conflictos armados, al tiempo que se frena la especulación del suelo. Además, el Relator Especial hace un llamamiento a emprender reformas que garanticen una financiación sostenible de la educación superior y amplíen su acceso en regiones históricamente excluidas. También destaca la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria integral que permita a los cocaleros tener condiciones de vida dignas y garantice que los trabajadores informales reciban un salario mínimo vital y puedan alcanzar un nivel de vida adecuado durante su transición hacia la economía formal.

Anexo

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, sobre su visita a Colombia

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, visitó Colombia entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2024 por invitación del Gobierno de ese país. Durante la visita, se reunió con representantes de ocho ministerios y de los cuatro departamentos de la Unidad para las Víctimas, así como con su Directora. Mantuvo intercambios con el Ministro de Trabajo y con representantes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional. También se reunió con los directores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Asimismo, sostuvo encuentros con miembros de la Corte Constitucional, con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado y con miembros de la Defensoría del Pueblo.

2. El Relator Especial viajó a Bogotá, Buenaventura, Cali y Soacha, donde se reunió con miembros de las autoridades locales, regionales y nacionales, representantes de instituciones internacionales y entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y personas afectadas por la pobreza en zonas tanto urbanas como rurales. Habló con más de 150 personas en situación de pobreza, incluidos residentes de asentamientos informales en Bogotá, Buenaventura, Cali, Ciudad Bolívar y Soacha. También se entrevistó con víctimas del conflicto armado, incluidos los desplazados internos, y con las Madres de Soacha, cuyos hijos habían sido víctimas de ejecuciones arbitrarias presentadas falsamente por las fuerzas armadas como asesinatos de guerrilleros (“falsos positivos”). El Relator Especial se reunió con personas con discapacidad, personas afrodescendientes, miembros de los Pueblos Indígenas, mujeres, campesinos, jóvenes líderes y personas LGBTIQ+ que vivían en la pobreza y eran objeto de distintas formas de violencia y segregación. En Buenaventura, representantes del movimiento Paro Cívico le hablaron de los esfuerzos realizados por representantes comunitarios y organizaciones internacionales para poner en práctica 176 acuerdos alcanzados desde 2017 con el objetivo de mejorar la prestación de servicios públicos y la inversión social en sus comunidades.

3. Durante su visita, el Relator Especial pudo conocer de primera mano numerosos proyectos dirigidos por la comunidad en Buenaventura, Cali, Ciudad Bolívar y Soacha, con los que se trataba de colmar el vacío causado por el hecho de que el Estado no proporcionara servicios públicos básicos en ámbitos como la educación, la protección social o el acceso a la tierra y al agua, y no protegiera a los más vulnerables frente a la violencia y las dificultades impuestas por los grupos armados no estatales y las diferentes formas de grupos delictivos organizados, incluidos los narcotraficantes.

II. Contexto

A. Situación de la pobreza

4. A pesar de las importantes dificultades derivadas del legado del conflicto armado, Colombia está logrando avances en la lucha contra la pobreza. A fin de ajustarse a la inflación, en 2023 se estableció la línea de pobreza económica a nivel nacional en 435.375 pesos colombianos mensuales, lo que representa un aumento del 9,7 % respecto de 2022, mientras que la línea de pobreza extrema se fijó en 218.846 pesos mensuales. No obstante,

existen variaciones entre las zonas urbanas y rurales, así como entre las distintas localidades, que reflejan las diferencias en el costo de la vida. Sobre la base de estas cifras, la tasa de pobreza económica pasó del 36,6 % de la población en 2022 al 33 % en 2023, y la tasa de pobreza extrema se redujo del 13,8 % al 11,4 %. Esto representa una mejora considerable con respecto a hace tan solo unos años: en 2020, como consecuencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la tasa de pobreza económica a nivel nacional alcanzó el 42,5 % , revirtiendo una década de reducción —lenta pero continua— de los niveles de pobreza en el país. La tasa de pobreza multidimensional también se ha ido reduciendo, del 19,1 % en 2018 (y el 18,1% en 2020, lo que supuso un ligero aumento respecto al año anterior debido a la pandemia de COVID-19) al 12,1 % en 2023¹.

5. Sin embargo, todavía hay grandes disparidades. Algunos grupos de población se ven considerablemente más afectados por la pobreza: en 2023, el 58,4 % de la población indígena vivía en situación de pobreza, una tasa que supera en casi un 50 % la media nacional. Además, las desigualdades regionales siguen siendo considerables. Las tasas de pobreza más elevadas se registran en los departamentos de Bolívar, Chocó, La Guajira y Sucre. En Quibdó, capital del departamento de Chocó, en la región del Pacífico, el 60 % de la población vive en la pobreza y el 28 % en la pobreza extrema (a modo de comparación, en Bogotá el 23,7 % de la población está en situación de pobreza económica y el 5,1 % vive en la pobreza extrema). Estas desigualdades ponen de relieve la importancia de velar por que todo proceso de descentralización, en el marco del artículo 286 de la Constitución, se diseñe con el objetivo de reducir las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, así como entre las distintas comunidades.

6. Las propuestas presentadas por la Misión de Descentralización, creada mediante el Decreto núm. 1665 de 2021, deberían aplicarse teniendo en cuenta los objetivos antes mencionados. Entre ellas se incluye el establecimiento de una forma de discriminación positiva para los departamentos y zonas geográficas menos favorecidas, donde las tasas de pobreza son más elevadas y la prestación de servicios públicos es más deficiente, la asignación de una parte del presupuesto nacional —por ejemplo, el 30 %— a la reducción de las desigualdades entre territorios, y la creación de un nuevo fondo, el fondo para la convergencia económica territorial, destinado a apoyar las iniciativas de financiación cruzada entre los municipios más ricos y los más pobres, y a respaldar los esfuerzos de desarrollo territorial, entre otras cosas mejorando las infraestructuras.

7. Por otra parte, si bien la pobreza general ha ido disminuyendo progresivamente, la desigualdad en los ingresos sigue siendo muy elevada: el coeficiente de Gini se sitúa en 0,53, uno de los más altos del mundo². Este dato no puede pasarse por alto en una evaluación general de la pobreza, ya que las desigualdades se traducen en un acceso desigual a determinados bienes (como la tierra) o servicios (como la atención de la salud o la educación) que puede perpetuar la pobreza y limitar la movilidad social entre generaciones. Habida cuenta del alto nivel de desigualdad en el país, resulta positivo que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 haya encomendado al Departamento Administrativo Nacional de Estadística la tarea de medir las desigualdades de riqueza, en particular en lo que respecta a la tierra, los activos financieros y los bienes inmuebles. Además del coeficiente de Gini, que no tiene suficientemente en cuenta los cambios en los dos extremos de la escala de distribución, también debería utilizarse el índice Palma, que mide la desigualdad comparando la parte que recibe el 10 % más rico de la población con la que recibe el 40 % más pobre. También podría pedirse al Departamento Administrativo Nacional de Estadística que midiera la movilidad social, a fin de contribuir al debate público sobre la necesidad de garantizar que los niños de todos los estratos sociales tengan efectivamente las mismas oportunidades.

¹ Cifras proporcionadas por el Ministerio de Igualdad y Equidad y por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

² Véase <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=1&country=col&lang=es>.

B. Círculo vicioso de conflicto armado y pobreza

8. A pesar del acuerdo de paz de 2016 y del desmantelamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), Colombia sigue atrapada en un círculo vicioso que vincula los conflictos armados y la pobreza.

9. La perpetuación de la violencia, liderada por grupos armados no estatales que han ocupado el vacío dejado por el desmantelamiento de la mayoría de los antiguos grupos de las FARC-EP, obstaculiza seriamente los esfuerzos por erradicar la pobreza. Cerca de 10 millones (9,72 millones) de personas han sido registradas como víctimas de conflictos armados, de las cuales 8,66 millones han sido desplazadas internamente. De estas últimas, más de un millón han huido de la violencia desde que se firmó el acuerdo de paz de 2016. Las personas desplazadas forman un grupo con condiciones de vivienda precarias, a menudo con escasas conexiones sociales y limitadas oportunidades de empleo. Suelen ser objeto de prácticas extorsivas de préstamo (gota a gota), y, en ocasiones, deben pagar elevados alquileres diarios bajo amenaza de desalojo por parte de arrendadores sin escrúpulos. En las zonas controladas por grupos armados, los confinamientos forzosos obstaculizan el acceso al trabajo, la atención médica y la educación. Los empresarios se ven obligados a pagar las llamadas “vacunas” so pena de violencia (incluida la ejecución), lo que ha llevado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a considerar a las víctimas de esas extorsiones como un grupo social específico objeto de persecución, de conformidad con el artículo 1A, párrafo 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

10. La situación general de inseguridad en el país también afecta gravemente a los defensores de los derechos humanos y, en particular, a los defensores de los derechos ambientales. Colombia ha sido clasificada como el país más peligroso del mundo para los defensores de la tierra y el medio ambiente: en 2023 se produjeron 79 asesinatos, lo que representa el 40 % de todos los casos registrados por la organización no gubernamental Global Witness y constituye el total anual más alto registrado en cualquier país desde que la organización comenzó a documentar estos casos en 2012. Además de las graves violaciones de los derechos humanos que implican estos asesinatos, las amenazas que enfrentan los defensores de los derechos humanos pueden dar lugar a una menor rendición de cuentas, lo que repercute en el ejercicio de los derechos económicos y sociales³. Asimismo, la prestación de servicios públicos en las zonas controladas por grupos armados resulta especialmente difícil y, en ocasiones, los funcionarios municipales no pueden registrar a los posibles beneficiarios en el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (“Sisbén”), lo que les impide acceder a subvenciones para la atención de la salud o la educación o a los programas de asistencia en efectivo.

11. Por otro lado, la pobreza alimenta la violencia. Ante la falta de otras oportunidades laborales, los niños y los adultos jóvenes son un blanco fácil para el reclutamiento por parte de grupos armados. Los coccaleros continúan atrapados en la economía ilícita de la producción y el tráfico de drogas porque no tienen otras alternativas económicamente viables, lo que canaliza recursos hacia los grupos armados vinculados al narcotráfico.

12. La preocupación inmediata debería centrarse en la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, ya que constituyen un grupo particularmente desfavorecido. En 2024, el 51,4 % de las personas desplazadas vivía en la pobreza y el 21,9% en la pobreza extrema, frente al 34,7 % y el 12,7 %, respectivamente, en el caso de la población general; de hecho, esta diferencia ha aumentado desde 2019. Las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada: el 53,2 % de las mujeres desplazadas viven en la pobreza, frente al 49,7 % de los hombres.

13. Si bien se han realizado esfuerzos encomiables para mejorar la situación de las víctimas, la sentencia dictada por la Corte Constitucional en 2004 (núm. T-025) sigue aplicándose de manera desigual, y la Ley núm. 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), pese a proporcionar un apoyo importante a través de la Unidad para las Víctimas, no resuelve el problema de las precarias condiciones de vida de las personas desplazadas por el conflicto

³ Global Witness, “Missing voices, the violent erasure of land and environmental defenders worldwide” (informe anual 2023-2024).

armado. Las mejoras introducidas en virtud de la Ley núm. 2124 de 2024 solo atienden parcialmente a esas preocupaciones.

14. Para la mayoría de las víctimas de desplazamiento forzado, la prioridad es obtener la restitución de los bienes que abandonaron o acceder a la titularidad de las tierras que están ocupando actualmente mediante títulos de propiedad reconocidos legalmente. De ese modo, estarían protegidas frente a los desalojos, podrían hipotecar sus tierras para obtener créditos bancarios y estarían en condiciones de exigir mejores servicios públicos. A lo largo de su visita, el Relator Especial escuchó repetidamente relatos de personas desplazadas, en zonas tanto rurales como urbanas, que llevaban muchos años (a veces más de 30) esperando la restitución o legalización de sus propiedades, mientras que las autoridades invocaban riesgos ambientales, como inundaciones o corrimientos de tierras, para negarse a conceder los títulos de propiedad correspondientes o justificaban esa negativa por su renuencia a condonar formas ilegales de ocupación (las llamadas “invasiones”). Dicho esto, si los riesgos ambientales alegados son reales, deberían ofrecerse alternativas de reasentamiento adecuadas a las personas afectadas⁴. Con el paso del tiempo, las justificaciones relativas a la necesidad de desalentar las “invasiones” van perdiendo pertinencia.

15. No obstante, cabe hacer una advertencia. Aunque el Relator Especial está convencido —por los numerosos testimonios escuchados— de que la legalización de la propiedad de la tierra ocupada es esencial para los hogares desplazados por el conflicto, debe señalar que la concesión de títulos no es una fórmula mágica para el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida⁵. En efecto, si no se acompaña de otras formas de apoyo, podría tener el efecto indeseado de fomentar el sobreendeudamiento de los beneficiarios, que podrían verse tentados a pedir un préstamo ofreciendo su bien en garantía. También podría incentivar la especulación con el suelo, especialmente en zonas rurales o periurbanas, fomentando la compra de tierras con fines especulativas tras su legalización. En las zonas rurales, los procesos de titulación deberían ir de la mano de una reforma agraria integral, que garantice a los campesinos un acceso a todos los servicios y a los mercados necesarios para poder ganarse la vida dignamente con su trabajo. Esto resalta la importancia de los planes a 15 años para la reforma rural integral, en aplicación del punto 1 del acuerdo de paz de 2016, que, además de tratar el acceso y la formalización de la tierra, aborda la infraestructura vial, eléctrica y de riego, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, el agua, los estímulos a la economía campesina (asistencia técnica, comercialización y apoyo a cooperativas) y el derecho humano a la alimentación. El objetivo de la titulación debería ser que los campesinos vivan de la agricultura, y no que se puedan vender sus tierras a precios inflados.

16. Más allá de mejorar la protección de las víctimas de los conflictos armados, el mayor desafío es romper el círculo vicioso de pobreza y violencia. Todos los colombianos tienen interés en combatir la pobreza y reducir las desigualdades, pues de ello depende lograr una paz duradera que aporte grandes beneficios a toda la sociedad. Más adelante, el Relator Especial señala las prioridades que podrían adoptarse en ese sentido.

III. Lucha contra la segregación social y mejora de la movilidad social

A. Desafíos

17. Colombia ostenta el dudoso honor de ser el país con menor movilidad social de todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Según la OCDE, harían falta 11 generaciones —o dos siglos y medio— para que un colombiano medio nacido en el 10 % más bajo de ingresos pudiera alcanzar el ingreso medio, aunque para

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 26, párr. 24.

⁵ *Ibid.*, párr. 31, y A/65/281, párrs. 15 a 21.

entonces esa persona ya habría fallecido. En comparación, los países de la OCDE necesitan, de media, 4,5 generaciones para salvar esa distancia⁶.

18. La principal razón de la falta de movilidad social es el sistema de estratificación en el que se basa el país. Básicamente, ese sistema clasifica a los hogares en distintos “estratos”, que van del 1 (bajo-bajo) al 6 (alto), según el barrio en el que vivan. Extraoficialmente, también se alude a un estrato 0 para referirse a las personas que, por vivir en asentamientos informales o barrios marginales, no tienen ningún acceso a los servicios públicos. Sin duda, el objetivo del sistema de estratificación es permitir el suministro de servicios públicos subvencionados a los hogares de los estratos más bajos, que pagan menos por el acceso al agua, el gas y la electricidad, mientras que los estratos más altos pagan precios más elevados para subvencionar el acceso de los hogares más pobres. Inicialmente, este sistema de financiación cruzada contaba con cierto respaldo en ambos extremos de la escala social en la que se basa: por un lado, los habitantes de viviendas sociales acceden a los servicios públicos a menor costo; por otro, los residentes de viviendas categorizadas en los estratos 5 o 6 viven separados del resto. Sin embargo, el sistema genera una forma perversa de segregación social forzada y debería eliminarse tan pronto como sea factible.

19. En primer lugar, el sistema de estratificación ni siquiera cumple la función para la que fue concebido: puede ocurrir que personas relativamente acomodadas residan en zonas empobrecidas y, por tanto, paguen menos por los servicios, y que personas con bajos ingresos vivan excepcionalmente en barrios de ingresos más altos y se vean obligadas a pagar un precio más elevado por los servicios públicos. Aunque el sistema desincentiva estas situaciones (las familias con ingresos altos prefieren vivir rodeadas de vecinos más acomodados, y los hogares de ingresos bajos evitan vivir en zonas donde los servicios públicos y el alquiler son más caros), no pueden descartarse por completo.

20. En segundo lugar, la estratificación es un factor importante que explica los bajísimos niveles de movilidad social del país. Representa de manera ejemplar cómo la pobreza se perpetúa de una generación a otra⁷, ya que los hogares de ingresos bajos no suelen tener vínculos fuera de la familia extensa y de los vecinos (que, por lo general, también tienen bajos ingresos). Este problema se agrava cuando los residentes de los estratos 1 o 2 deben recorrer largas distancias para trabajar a otras zonas, lo que limita su capacidad para reforzar los lazos comunitarios y contribuir a las actividades sociales. La falta de redes sociales hace que los niños criados en los estratos más bajos tengan menos referentes adultos, lo que reduce sus aspiraciones de cursar estudios superiores o acceder a empleos más gratificantes.

21. En tercer lugar, la estratificación tiene profundas consecuencias políticas y sociales. Las clases más acomodadas de la sociedad no ven la pobreza y, por tanto, es probable que les preocupe menos, lo que puede dar lugar a una mayor polarización política basada en la clase social. Más importante aún, los estereotipos negativos contra las personas en situación de pobreza (la aporofobia) se perpetúan en una sociedad en la que la interacción entre clases sociales es mínima⁸. La mayoría de las personas ricas en Colombia solo conocen la pobreza a través de lo que les cuentan los guardias de seguridad que protegen sus edificios, su ama de llaves o la mujer que se levanta temprano cada mañana para cuidar de sus hijos.

22. En este contexto, el Relator Especial acoge con satisfacción que Colombia tenga previsto abandonar el sistema de estratificación social y establecer un registro universal de ingresos. Con este registro, el costo de los servicios públicos para cada hogar se ajustaría en función de su capacidad contributiva, en lugar de basarse simplemente en el estrato al que pertenece por su lugar de residencia.

23. Conforme a lo previsto en el artículo 70 del Plan Nacional de Desarrollo, el Decreto núm. 875 de 8 de julio de 2024 estableció varias fases para implementar el registro. Actualmente, el proceso se encuentra en una fase experimental destinada a analizar y determinar la definición de ingresos, a fin de construir un modelo de estimación que permita organizar y clasificar a la población dentro del marco del registro universal de ingresos y

⁶ Véase https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-ocde-colombia-2022_991f37df-es.html.

⁷ Véase A/76/177.

⁸ Véase A/77/157.

realizar una serie de pruebas piloto. En su correspondencia con el Gobierno tras su visita al país, el Relator Especial subrayó la conveniencia de que en la fase experimental participaran personas en situación de pobreza y señaló que esta podría ser una oportunidad para poner a prueba una nueva metodología que él mismo había desarrollado en colaboración con ATD Cuarto Mundo⁹. El objetivo de esa metodología de elaboración y evaluación inclusiva y deliberativa de políticas es garantizar una participación genuina de las personas en situación de pobreza, lo que contribuiría a mejorar no solo la eficacia de las políticas (al basarse en la experiencia vivida por esas personas), sino también a reforzar su legitimidad y a empoderar a las comunidades afectadas¹⁰. El Relator Especial espera seguir colaborando con el Gobierno en este ámbito.

B. Eliminar la segregación en la sociedad

1. Empleo

24. Se han logrado avances significativos en la mejora de la situación de los trabajadores y en la reducción de la pobreza laboral. De conformidad con el artículo 53 de la Constitución y la Ley núm. 278 de 1996, el salario mínimo legal se incrementó un 16 % en 2023 y otro 12 % en 2024. En el momento de la visita del Relator Especial, era de 1,3 millones de pesos colombianos, aproximadamente un 200 % por encima del umbral de pobreza económica, a lo que habría que añadir 162.000 pesos en subsidios de transporte. Como consecuencia de este aumento, y a pesar de las elevadas tasas de inflación de los últimos años (el índice de precios al consumidor aumentó un 13,25 % en 2023, tras un incremento similar el año anterior), 1,6 millones de personas superaron el umbral de pobreza entre 2022 y 2023.

25. El proyecto de ley de reforma laboral, pendiente de aprobación en el Congreso en el momento de la visita, debería poner fin a los contratos sindicales, que han suscitado la preocupación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como de los asociados internacionales de Colombia. El contrato sindical, que el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo define como un contrato celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios empleadores, se traduce en la práctica en la informalización del trabajo, ya que trata a los trabajadores como si fueran contratistas independientes, privándolos así del conjunto de garantías que suelen estar asociadas a la condición de empleado.

26. El desafío más importante al que se enfrenta Colombia es el peso del sector informal. Según datos oficiales del Ministerio de Hacienda, el 55,9 % de la mano de obra trabaja en el sector informal y, aunque la tasa de informalidad ha disminuido ligeramente en los últimos años, sigue siendo muy elevada, especialmente en los sectores de la agricultura y los servicios de alimentación. Aunque en el pasado se intentó flexibilizar el trabajo para hacer más atractiva la formalización, en particular mediante la Ley núm. 789 de 2002, esos intentos no lograron su objetivo y condujeron a tasas más elevadas de trabajo precario.

27. El Gobierno actual ha puesto en marcha varios programas para fomentar la formalización. En 2024 se crearon en total 128.197 nuevos empleos —más de la mitad para trabajadores jóvenes— en el marco del programa Empleos para la Vida¹¹, que subvenciona la creación de nuevos puestos de trabajo otorgando mayores incentivos para la contratación de personas con discapacidad, jóvenes o mujeres; el programa Campesena, que se estableció para facilitar el acceso de los pequeños campesinos a los servicios; la iniciativa Saber Hacer Vale, que certifica las competencias adquiridas a través de la práctica con el fin de facilitar el acceso al empleo de los sectores más vulnerables de la fuerza laboral que no han podido obtener cualificaciones oficiales, y la estrategia Full Popular, cuyo objetivo es apoyar a las

⁹ Carta del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos al Embajador de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y otras organizaciones internacionales, 19 de diciembre de 2024 (INT/CV/FUL/COL/C30613).

¹⁰ Véase más información en <https://www.srpoverty.org/2024/02/09/tool-for-the-inclusive-and-deliberative-elaboration-evaluation-of-policies-ideep/>.

¹¹ El programa se estableció mediante el Decreto núm. 533 de 2024, por el que se aplica el artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

pequeñas empresas facilitando su acceso a productos financieros, promoviendo una educación financiera y ofreciendo soluciones a sus diversas necesidades.

28. En consonancia con la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), y la observación general núm. 23 (2016) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias¹², debería alentarse a Colombia a seguir una doble vía hacia la formalización. En primer lugar, deberían protegerse los derechos humanos de los trabajadores informales, a fin de evitar casos de explotación por parte de empleadores sin escrúpulos: las normas de salud y seguridad en el trabajo, el salario mínimo, los derechos sindicales y el derecho a la igualdad de trato deberían ampliarse a los trabajadores informales y ser controlados por las inspecciones de trabajo. En segundo lugar, la seguridad social debería extenderse progresivamente a los trabajadores de la economía informal¹³. El sistema Sisbén, que sirve para identificar a las personas que necesitan ayudas públicas, también debería reformarse con el fin de garantizar que la formalización no conlleve de forma inmediata y automática la exclusión de dichas ayudas; de lo contrario, la amenaza de esa exclusión podría representar un fuerte desincentivo para la formalización.

29. Asimismo, debería fomentarse la formalización mediante incentivos para los empleadores que decidan regularizar la situación de sus trabajadores, por ejemplo reduciendo temporalmente los niveles de las cotizaciones sociales tras la formalización o condicionando la adjudicación de contratos públicos o el acceso al crédito a dicha formalización. La Corte Constitucional podría contribuir a este proceso velando por la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores informales. Ello sería coherente con el enfoque que adoptó respecto de la atención sanitaria en una sentencia en la que consideró que la atención prestada a las personas beneficiarias del régimen subsidiado no debía ser inferior a la recibida por los pacientes que pagan contribuciones para estar cubiertos por un seguro de enfermedad¹⁴. Del mismo modo, los derechos fundamentales de los trabajadores informales no deberían estar menos protegidos que los de los trabajadores formales.

2. Protección social y servicios públicos

a) *Determinar quién necesita apoyo*

30. La protección social en Colombia consiste en una combinación de programas sociales condicionados y no condicionados, incluidos los gestionados por el Departamento para la Prosperidad Social, como su programa insignia de asistencia en efectivo, Renta Ciudadana. En el marco de este programa se efectúan transferencias en efectivo para, entre otros, los hogares monoparentales con hijos menores de 6 años o los hogares en los que hay personas con discapacidad (en la línea de intervención Valoración del Cuidado), así como transferencias destinadas a los hogares en situación de pobreza extrema con hijos menores de 18 años (en la línea de intervención Colombia sin Hambre).

31. En el contexto de la protección social, cabe felicitar a Colombia por reconocer la situación de vulnerabilidad de las personas de edad, entre otras medidas mediante la reforma de las pensiones recientemente aprobada, que aumentará la cobertura para quienes no tienen ahorros suficientes. El aumento de los subsidios otorgados a través del programa Colombia Mayor, de 80.000 a 225.000 pesos colombianos, es otro paso más en la dirección correcta. El Relator Especial también consideró alentadora la puesta en marcha de Atención de Emergencias, un programa de asistencia en efectivo adaptable que ofrece ayuda a las personas, hogares o comunidades afectadas por situaciones de crisis, incluidas catástrofes ambientales. Teniendo en cuenta la gran vulnerabilidad del país a los riesgos relacionados con el clima, es vital que las autoridades sigan evaluando la mejor manera de proteger a la población frente a los nuevos riesgos derivados del cambio climático.

32. Si bien cabe destacar la cantidad de programas sociales ofrecidos por el Departamento para la Prosperidad Social y varios ministerios, así como su alcance, siguen existiendo retos

¹² Párr. 47.

¹³ Recomendación de la OIT, 2015 (núm. 204), párr. 18.

¹⁴ Sentencia núm. T-760/2008 sobre el derecho a la salud.

significativos. El Relator Especial establece las dos prioridades siguientes: ampliar la cobertura de los programas y garantizar que lleguen a las personas adecuadas.

33. Muchos de los beneficiarios de los programas de protección social del país, incluidos los relativos a la atención de la salud, se determinan a través del Sisbén. Esta herramienta, que clasifica a las personas en cuatro grupos que van de A a D (A son las personas en situación de pobreza extrema y D son las que no son pobres ni vulnerables), se basa en encuestas en persona que miden los ingresos, las condiciones de vida y otros parámetros de bienestar como la educación y el acceso a los servicios públicos.

34. Sin embargo, como señaló la Corte Constitucional¹⁵, la focalización del Sisbén dista mucho de ser perfecta, a pesar de las diversas reformas introducidas en el sistema desde su creación en 1995. La situación persiste en 2024 con la cuarta versión del Sisbén (Sisbén IV). La mayoría de los grupos vulnerables de Colombia viven en zonas rurales y, a menudo, extremadamente remotas, por lo que no figuran en el sistema y, por tanto, no reciben prestaciones. Además, como ya señaló el Relator Especial en su informe sobre la no percepción de derechos en el contexto de la protección social¹⁶, la información sobre el Sisbén solo está disponible en español (y las encuestas también se realizan en español). Esto representa un obstáculo para los Pueblos Indígenas cuya lengua principal no es el español y aumenta el riesgo de profundizar la brecha entre la cobertura legal (los derechos sobre el papel) y la cobertura efectiva (los derechos en la práctica).

35. El Relator Especial tomó nota con suma preocupación de los numerosos relatos sobre la aporofobia: las personas que dependen de su clasificación en el Sisbén para acceder a la protección social se enfrentan habitualmente a actitudes y comportamientos negativos hacia ellas. Al igual que los estratos se han convertido en una forma de clasificar a las personas, y no a los edificios, parece que estar sisbenizado se ha convertido en una manera de valorar si una persona ha tomado decisiones equivocadas en la vida, en lugar de considerar que tal vez necesita el apoyo del Estado para superar las desigualdades estructurales enquistadas desde hace siglos.

36. Esta es otra razón por la que deberían impulsarse las iniciativas ministeriales, principalmente del Departamento Nacional de Planeación, para abandonar el Sisbén IV y consolidar las bases de datos nacionales en un único registro de beneficiarios: el registro universal de ingresos propuesto. Sin embargo, es fundamental que, al mismo tiempo, se haga frente de forma decidida a la discriminación contra las personas en situación de pobreza en Colombia, de modo que este nuevo sistema no se perciba como una obra de caridad del Estado, sino como un instrumento para garantizar los derechos humanos de todas las personas del país.

b) Atención de la salud

37. La trayectoria del país en lo que respecta a la ampliación del seguro de salud es impresionante: el 98,6 % de la población estaba cubierta en 2023, frente a solo una de cada seis personas en 1990¹⁷. Los gastos por cuenta propia en materia de salud —un 14 % del total del gasto sanitario del país— son inferiores a la media de la OCDE (18 %) y se encuentran entre los más bajos de la región¹⁸.

38. Los servicios de atención de la salud se prestan a través de dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. En el régimen contributivo, los trabajadores formales, sus empleadores y los trabajadores por cuenta propia aportan mensualmente el 12,5 % de su salario, lo que les permite acceder a una amplia gama de servicios sanitarios públicos y privados. El régimen subsidiado se financia mediante impuestos y transferencias. Su objetivo es permitir que las personas con ingresos bajos que no pueden asumir los costos del régimen contributivo, incluidas las pertenecientes a determinadas categorías del Sisbén, puedan acceder a los servicios de salud públicos.

¹⁵ Véase, en particular, la sentencia núm. T-177-1999.

¹⁶ A/HRC/50/38, párr. 45.

¹⁷ *OECD Reviews of Health Systems: Colombia* (2016).

¹⁸ *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*.

39. Varias sentencias de la Corte Constitucional¹⁹ han confirmado que todos los colombianos, independientemente del régimen al que pertenezcan, deberían tener un acceso equitativo a la asistencia sanitaria esencial. Sin embargo, a pesar de esta promesa constitucional, las brechas en el acceso y la calidad de la atención de la salud en Colombia son inmensas. Aunque Bogotá puede presumir de tener algunos de los mejores hospitales privados de América Latina, grandes sectores de su población siguen sin poder acceder siquiera a los servicios más básicos de atención primaria.

40. La situación es mucho peor fuera de las ciudades y, especialmente, en las zonas geográficamente aisladas, donde las personas suelen estar a horas de distancia de un centro sanitario público, por no hablar de un hospital. El Relator Especial recibió información sobre casos de pacientes en zonas rurales que viajaban durante horas para ser recogidos por una ambulancia que, posteriormente, pasaba horas recogiendo a otros pacientes para trasladarlos a hospitales que carecían de instalaciones básicas, medicamentos o especialistas. Cuando los habitantes de las regiones rurales y remotas necesitan desplazarse a otras regiones para consultar a un especialista, se espera que paguen de su propio bolsillo, algo imposible para las personas que no tienen recursos. Es inaceptable que en un país de renta media-alta como Colombia haya tantas personas que no puedan acceder a la atención sanitaria o a medicamentos y que todavía haya niños que mueran de malnutrición.

41. El proyecto de ley de reforma a la salud está siendo debatido por segunda vez en el Congreso durante la actual legislatura. Aunque en el momento de la visita del Relator Especial aún no se había presentado el texto, urge ampliar el acceso a los servicios de salud y aumentar la calidad de la atención, especialmente en las zonas rurales de Colombia. Las sociedades más igualitarias tienen poblaciones más sanas, un mensaje que Colombia debería tomarse muy en serio.

c) *Educación*

42. La educación en Colombia ha estado marcada por la desigualdad. La calidad de la educación que reciben los niños de hogares con ingresos más bajos es considerablemente inferior a la que reciben los niños de familias más acomodadas, una brecha que se hace especialmente evidente en las zonas rurales. Esa desigualdad los acompaña durante el resto de su vida y perpetúa la pobreza de una generación a otra²⁰.

43. La desigualdad educativa puede atribuirse, en gran medida, a la profunda disparidad entre la educación pública y la privada: cuando pueden permitírselo, los padres eligen escuelas privadas para sus hijos, lo que explica en gran parte que no se invierta suficientemente en la educación pública. El 97 % de los niños colombianos asisten a escuelas públicas²¹, pero 97 de las 100 mejores escuelas del país son privadas²². Cada vez más, la educación privada es la única buena opción en el país, aunque solo una pequeña élite puede permitírsela.

44. La disparidad en el sistema educativo del país, tanto en términos de calidad como de acceso, ha provocado que los niños procedentes de familias con ingresos bajos tengan unos resultados de aprendizaje extremadamente deficientes. En algunas zonas, especialmente aquellas con altas concentraciones de minorías étnicas y antecedentes de conflicto, la tasa de pobreza de aprendizaje —no saber leer y comprender un texto sencillo a los 10 años— supera el 90 %, y las escuelas públicas suelen carecer de infraestructuras básicas, recursos adecuados y personal docente cualificado²³.

¹⁹ Véase, en particular, la sentencia núm. T-760-2008.

²⁰ Véase Mauricio García Villegas y Leopoldo Fergusson, *Educación y las Clases Sociales en Colombia: Un Estudio sobre Apartheid Educativo*, (Bogotá, Dejusticia, 2021).

²¹ Véase <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal>.

²² Véase David Forero, “¿Qué hacer en educación?”, *Fedesarrollo* (junio de 2022).

²³ Gabriel Demombynes, “Learning poverty at the local level in Colombia”, Grupo Banco Mundial (2023).

45. El abandono escolar es uno de los principales desafíos del sistema educativo en Colombia. En 2021, la tasa de matriculación en la educación media fue de solo el 48,7 %²⁴. De cada 100 estudiantes que terminan el bachillerato, solo el 39 % accede a la educación superior²⁵ y, una vez allí, la tasa de abandono alcanza el 46 % en la universidad y supera el 50 % en los programas técnicos²⁶. Como era de esperar, este fenómeno afecta sobre todo a las personas en situación de pobreza. La tasa de abandono en la educación superior es del 70 % entre los estudiantes de hogares con ingresos bajos, frente a menos del 10 % entre los de hogares con ingresos altos²⁷.

46. Ese *apartheid* educativo entre los que pueden pagar las tasas y los que no es una de las principales razones por las que persiste la segregación social en Colombia. Los niños y adolescentes de distintos niveles de ingresos no interactúan entre sí y, en los casos en que lo hacen —a través de concesiones gubernamentales que permiten a niños de familias con ingresos bajos asistir a colegios privados o mediante programas de becas universitarias—, muchos denuncian ser objeto de humillaciones y exclusión por parte de compañeros de familias más acomodadas. Esa estigmatización, sumada al hecho de que muchos estudiantes no pueden costear materiales básicos o el transporte para asistir a clase, o simplemente tienen que volver a trabajar para mantener a sus familias, podría explicar las elevadas tasas de abandono escolar mencionadas anteriormente.

47. A pesar del consenso político sobre la necesidad acuciante de reformar el sistema educativo en Colombia, en particular aumentando la financiación de la educación pública y reduciendo las enormes brechas de calidad y cobertura entre zonas rurales y urbanas, el Gobierno no ha logrado llevar a cabo reformas significativas. Resulta urgente aprobar el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Educación el 3 de septiembre de 2024, cuyo objetivo es garantizar una financiación sostenible de la educación superior y aumentar su cobertura en las regiones históricamente excluidas, así como respaldar toda iniciativa futura en favor de la educación pública.

48. Las escuelas deberían ser instituciones que compensen las desigualdades entre los niños de distintos orígenes socioeconómicos, no un espejo de una sociedad profundamente desigual y segregada. Invertir en educación desde la primera infancia hasta el aprendizaje de adultos es clave para romper los ciclos que perpetúan la pobreza.

3. Promover una sociedad inclusiva que valore la diversidad

49. La Constitución consagra los principios de igualdad y no discriminación en sus artículos 13 y 43, que garantizan el derecho de todas las personas, independientemente de su condición, a igual protección ante la ley. El artículo 13 establece el principio de igualdad y prohíbe la discriminación. Afirma que todas las personas son iguales ante la ley y prohíbe la discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. El marco nacional de lucha contra la discriminación abarca diversas instituciones e instrumentos jurídicos destinados a promover la igualdad y proteger a los grupos marginados.

50. Sin embargo, persisten barreras prácticas y desigualdades sistémicas, especialmente para las personas que viven en la pobreza. El Relator Especial reconoce los numerosos desafíos que enfrentan las personas afrodescendientes y los Pueblos Indígenas en el país. No obstante, dado que el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes²⁸ y el Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas²⁹ han visitado recientemente el país, el presente informe se centrará en otros grupos que también sufren discriminación.

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (2023).

²⁵ David Forero, “¿Qué hacer en educación?”.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ “Colombia debe rendir cuentas a los afrodescendientes en condiciones de riesgo y ‘re-existencia’, dicen expertos de la ONU” (24 de mayo de 2024).

²⁹ “Experto de la ONU urge a Colombia a dar prioridad a los derechos de los Pueblos Indígenas para lograr la ‘paz total’” (15 de marzo de 2024).

a) *Personas en situación de pobreza*

51. El artículo 13 de la Constitución debería interpretarse en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluye el origen social y la posición económica entre los motivos prohibidos de discriminación, junto con la raza, el color, el sexo, el idioma o la religión, entre otros. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que “[l]a discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación”³⁰ e insiste en que esos motivos se integren en los marcos de lucha contra la discriminación aprobados por los Estados partes en Pacto³¹.

52. Teniendo en cuenta la gran cantidad de estereotipos negativos hacia determinadas personas, ya sea porque se las califica de sisbenizadas o porque se las asocia a un estrato bajo, resulta prioritario combatir los prejuicios contra las personas que viven con bajos ingresos. El artículo 134B del Código Penal (modificado por la Ley núm. 1482 de 2011 y, posteriormente, por la Ley núm. 1752 de 2015) tipifica actualmente como delito la discriminación contra una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, discapacidad, sexo u orientación sexual. El Relator Especial alienta a que se incluya también una referencia a la situación socioeconómica en esa disposición. Del mismo modo, cualquier trato menos favorable basado en la desventaja socioeconómica —o, en el contexto de Colombia, por pertenecer a un determinado estrato o a los niveles A o B del sistema Sisbén— en ámbitos como el empleo o la vivienda debería considerarse una violación del principio de igualdad de trato³².

b) *Mujeres*

53. En Colombia, como en muchos otros países, la pobreza tiene rostro de mujer³³. Más del 40 % de los hogares encabezados por mujeres³⁴ se encuentran en situación de pobreza monetaria, frente a un tercio de los hogares encabezados por hombres. Asimismo, un 16,7 % de mujeres y un 11,6 % de hombres estaban en situación de pobreza extrema en 2022³⁵. El Gobierno está tratando de corregir esta situación, entre otras cosas mediante programas de asistencia en efectivo y subsidios destinados específicamente a madres solteras.

54. Colombia también ha tomado medidas para reconocer el trabajo de cuidados no remunerado. La Ley núm. 1413 de 2010 apoya la economía del cuidado, velando por que el trabajo doméstico no remunerado se incluya en el sistema de cuentas nacionales. Además, la reforma pensional ofrece beneficios adicionales a las mujeres que han dado a luz y criado a sus hijos, ya que reconoce la pérdida de ingresos monetarios como consecuencia de la maternidad, que a menudo deja a las mujeres en situación de vulnerabilidad económica.

55. Cabe esperar nuevos avances en dos ámbitos. En las zonas rurales, la igualdad de acceso a la tierra puede ser crucial para el empoderamiento económico de las mujeres. Aunque el artículo 58 de la Constitución reconoce derechos de acceso a la propiedad de la tierra tanto a los hombres como a las mujeres, los primeros poseen el 64 % de las tierras rurales del país, mientras que las segundas solo poseen el 36 %³⁶. En consecuencia, la reforma rural integral prevista en el punto 1 del acuerdo de paz de 2016 debería incluir una marcada dimensión de género.

56. Por último, los niveles de violencia de género siguen siendo elevados en el país. Una encuesta realizada en 2021 por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género

³⁰ E/C.12/2001/10, párr. 11.

³¹ Observación general núm. 20 (2009), párr. 37.

³² Véase A/77/157.

³³ Véase <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-ECV-2023.pdf>.

³⁴ *Ibid.* Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los hogares encabezados por mujeres constituyen el 45,4 % de los hogares, un porcentaje que aumenta cada año.

³⁵ Véase <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMEnfoqueDiferencial-2022.pdf>.

³⁶ ONU-Mujeres y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Propiedad Rural en Colombia. Un Análisis con Perspectiva de Género e Integración de Fuentes de Datos*, (2022), en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf.

y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) reveló que 6 de cada 10 mujeres colombianas habían sufrido violencia de género³⁷, una realidad especialmente común en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado³⁸. Dado que en esas zonas hay más pobreza y menos servicios públicos, es importante que el Estado amplíe el alcance de los servicios, especialmente de apoyo psicosocial, y facilite el acceso a los establecimientos de salud. Por consiguiente, el Relator Especial celebra que, reconociendo la importancia de este desafío, el Plan Nacional de Desarrollo incluya más de 40 medidas con un claro enfoque de género, entre ellas acciones para combatir la violencia de género.

57. Habida cuenta de las consecuencias diferenciadas en términos de género y pobreza antes mencionadas, el Relator Especial se congratula de la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad. Aunque observa que, en su sentencia C-161 de 2024, la Corte Constitucional declaró que el Ministerio era inconstitucional por motivos relacionados con su estructura orgánica³⁹, el Relator Especial confía en que la situación se resuelva y pueda volver a establecerse el Ministerio de forma que cumpla los requisitos constitucionales.

c) *Personas con discapacidad*

58. La discapacidad es una de las principales causas de exclusión social en Colombia y aumenta considerablemente el riesgo de pobreza. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en 2020, de los 1.487.354 hogares con al menos una persona con discapacidad, el 70 % se situaba en los estratos 1 y 2⁴⁰. La Ley núm. 1618 de 2013 protege los derechos de las personas con discapacidad, mientras que la Ley núm. 2297 de 2023 establece medidas efectivas y oportunas en beneficio de las personas con discapacidad, así como de sus cuidadores o asistentes personales, con un enfoque de derechos humanos y biopsicosocial. En virtud de esta última ley, se ofrecen incentivos para la formación, el acceso al empleo, el emprendimiento, la generación de ingresos y la atención de la salud.

59. Sin embargo, los instrumentos utilizados para garantizar la plena inclusión de las personas con discapacidad presentan una limitación importante: es necesario estar certificado como persona con discapacidad para poder acceder a determinadas formas de apoyo. Según la información proporcionada por el Ministerio de Salud y Protección Social, a 15 de agosto de 2024 se había reconocido la condición de discapacidad a 381.044 personas en total. No obstante, esa cifra es muy inferior a la estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en 2020, según la cual había 1.784.372 personas con discapacidad en Colombia⁴¹.

60. El Relator Especial lamenta que el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se vea obstaculizado por la falta de datos actualizados, coherentes y desglosados sobre esta población, así como por el escaso porcentaje de certificados emitidos e incluidos hasta la fecha en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Esta situación afecta especialmente a las personas con discapacidad que viven en la pobreza. El Relator Especial se reunió con personas en esta situación que habían esperado años para obtener su certificación. Debido a su situación socioeconómica y a la falta de servicios públicos en sus vecindarios, entre ellos el transporte accesible, el proceso de certificación resultaba especialmente gravoso y presentaba retrasos considerables.

61. A este respecto, el Relator Especial pone de relieve la necesidad de asegurar que los espacios públicos, el transporte, las plataformas digitales y las tecnologías de apoyo sean accesibles para las personas con discapacidad, como se preconiza en la Ley núm. 1618 de 2013, incluidas aquellas que viven en comunidades de ingresos bajos; que se presten servicios sociales específicos, como ayuda financiera y acceso a ayudas técnicas; y que se promuevan

³⁷ Véase “Midiendo la pandemia de sombra: la violencia contra las mujeres durante el COVID-19”, informe de país sobre Colombia.

³⁸ ACAPS “Colombia: GBV cases and response gaps” (2023), en <https://www.acaps.org/en/countries/archives/detail/colombia-gbv-cases-and-response-gaps>.

³⁹ Véase <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/C-161-24.htm>.

⁴⁰ “Panorama general de la discapacidad en Colombia” (noviembre de 2020).

⁴¹ *Ibid.*

políticas que aumenten la participación de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida, incluida la educación y el empleo inclusivos.

d) *Campesinos*

62. Los campesinos están reconocidos en el artículo 64 de la Constitución, y el acuerdo de paz de 2016 incluye compromisos para una reforma agraria integral. En 2023, Colombia también respaldó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Sin embargo, los campesinos siguen siendo objeto de discriminación en el país. El reconocimiento constitucional de los derechos de los campesinos sienta las bases de un marco de promoción y protección de sus derechos que debería garantizar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Estado con el campesinado. Puede servir de base para superar las múltiples vulnerabilidades que enfrentan los campesinos, como el despojo de tierras y la violencia perpetrada por grupos armados no estatales y empresas, que han provocado el desplazamiento de millones de campesinos de las zonas rurales a asentamientos informales y zonas periféricas de las ciudades. Los campesinos también se ven afectados por la falta de acceso a programas de apoyo en las zonas rurales, resultado de años de vacío en términos de acceso a servicios como la sanidad, la educación, el transporte, el crédito y la tecnología, así como a servicios sociales.

e) *Jóvenes*

63. Los jóvenes que viven en la pobreza en Colombia, tanto en zonas urbanas como rurales, suelen enfrentar barreras en el acceso a la educación, el empleo y la inclusión social. También son más vulnerables a la violencia y la explotación, incluido el tráfico de drogas y la violencia de bandas.

64. A pesar de los programas puestos en marcha por el Ministerio del Trabajo —como Empleos para la Vida, creado en virtud del Decreto núm. 533 de 2024 para incentivar la contratación de jóvenes, o Renta Joven, que prevé transferencias monetarias y sociales para apoyar el acceso a la educación superior y la inserción en el mercado laboral—, quienes viven en barrios de ingresos bajos siguen teniendo dificultades para acceder al mercado laboral formal. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con organizaciones juveniles y tuvo conocimiento de iniciativas dirigidas por jóvenes que promueven el cambio social y la implicación comunitaria. Estas organizaciones trabajaban con jóvenes de barrios de ingresos bajos para hacer frente a los problemas de salud mental y de abuso de sustancias, así como para prevenir la violencia. Estos programas de prevención comunitarios y las iniciativas de servicios de apoyo se beneficiarían considerablemente de un mayor respaldo por parte de las autoridades locales y nacionales.

4. **Movilización de recursos**

65. Ninguna de las políticas señaladas podrá conseguir los resultados propuestos a menos que se mejore el marco macroeconómico general y se amplíe el espacio fiscal. Estos es especialmente cierto porque Colombia estableció una regla fiscal (inicialmente en virtud de la Ley núm. 1473 de 2011, que se ha completado con la Ley núm. 2155 de 2021) que limita el ancla de deuda al 55 % del producto interno bruto (PIB).

66. Esta “regla de oro” es muy discutible desde el punto de vista de los derechos humanos, ya que podría imposibilitar la movilización de recursos internos suficientes para financiar adecuadamente los servicios públicos y la protección social⁴². Sin embargo, mientras siga en vigor, esta norma debe verse como un estímulo para adoptar reformas fiscales que aumenten la progresividad, a fin de que se puedan movilizar adecuadamente los recursos nacionales para hacer plenamente efectivos los derechos económicos y sociales. De hecho, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB del país se sitúa en el 19,7 %, una cifra inferior a la media tanto de la región de América Latina y el Caribe (21,5 %) como de los países de la OCDE (34 %). Los elevados ingresos de muchas personas están sujetos a tipos

⁴² Dejusticia y otros, *Principles for Human Rights in Fiscal Policy* (2021), párr. 3.3, [A/HRC/40/57](#) y resolución 40/8 del Consejo de Derechos Humanos.

impositivos efectivos inferiores a los tipos impositivos reglamentarios, ya que una parte importante de esos ingresos procede de dividendos y ganancias ocasionales, y no del trabajo. Además, una proporción creciente de los ingresos tributarios proviene de los impuestos al consumo, lo que reduce la progresividad del sistema fiscal⁴³.

67. La reforma tributaria introducida por la Ley núm. 2277 de 2022 es un paso importante en la dirección correcta, pues, en línea con el artículo 363 de la Constitución, mejora la progresividad. Elimina varias deducciones y exenciones que beneficiaban a las personas con altos ingresos, aumenta el tipo impositivo sobre la renta que se aplica a esas personas e introduce un impuesto permanente sobre el patrimonio. Sin embargo, la reforma no reduce la dependencia de los impuestos indirectos y, por ende, no supera una de las principales dificultades para lograr un sistema fiscal más progresivo. Aunque el aumento de los impuestos a los alimentos ultraprocesados y las bebidas azucaradas tiene probados beneficios para la salud, pues reduce los niveles de sobrepeso y obesidad, especialmente entre los segmentos más pobres de la sociedad⁴⁴, el aumento de otros impuestos al consumo, que gravan los alimentos u otros artículos de consumo esenciales, afectan principalmente a los grupos de ingresos bajos.

68. Por otra parte, la Corte Constitucional anuló un elemento importante de la reforma fiscal contenido en el artículo 19 de la Ley núm. 2277, que eliminaba la posibilidad de que las empresas de la industria extractiva dedujeran de la renta gravable las regalías que pagaban como compensación por el uso de recursos no renovables⁴⁵. La sentencia se basó en razones que eminentes juristas consideran muy cuestionables. Ciertamente, el Estado puede optar por definir la base imponible aplicando criterios distintos al saldo neto entre ingresos y costos, tanto si utiliza esta prerrogativa en favor del contribuyente (como cuando se conceden exenciones para fomentar determinadas actividades), como si lo hace de forma que le perjudique (para desincentivar determinadas actividades). En este caso, no parece irrazonable ni desproporcionado utilizar la potestad tributaria para desincentivar la explotación de recursos no renovables que se consideran propiedad del Estado (de conformidad con el artículo 332 de la Constitución)⁴⁶. Cualesquiera que sean las razones de esa sentencia, la pérdida de ingresos públicos es considerable, pues se estima en 6,8 billones de pesos colombianos, lo que equivale al presupuesto del Departamento para la Prosperidad Social. Esto es sumamente preocupante.

IV. Política relativa a las drogas

69. La aplicación del acuerdo de paz de 2016 incluye el compromiso de llevar a cabo una reforma agraria integral y de alentar a los cocaleros a abandonar el cultivo de coca. En el documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, la Asamblea hace referencia a “programas de desarrollo alternativo amplios y sostenibles, incluido, según proceda, el desarrollo alternativo preventivo, como parte esencial de unas estrategias eficaces de prevención y control de cultivos destinadas a reforzar los resultados positivos de dichos programas”⁴⁷. Los costos sociales y ambientales de una política que busque erradicar la producción de cultivos ilícitos únicamente mediante un enfoque represivo son, sin duda, considerables, ya que esa política conduce a la militarización de la sociedad y proporciona ingresos sustanciales a los grupos armados, alimentando el ciclo de la violencia. El hecho de que en la actualidad se estén utilizando 200.000 hectáreas de tierra para el cultivo de hojas de coca es un claro ejemplo del fracaso de ese enfoque.

⁴³ OCDE y otros, *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*, cuadro 4.1, y L. J. Garay Salamanca y J. E. Espitia Zamora, *Dinámica de las Desigualdades en Colombia* (Ediciones Desde Abajo, 2019), pág. 112.

⁴⁴ A/HRC/19/59, párr. 39.

⁴⁵ Véase la sentencia C-489/23.

⁴⁶ Rodrigo Uprimny, “La sentencia de la corte sobre las regalías: Un regalo judicial”, *La Silla Vacía*, 4 de diciembre de 2023.

⁴⁷ Anexo, párr. 7 e).

70. La sustitución de cultivos solo tendrá éxito si se apoya a los agricultores para que adopten prácticas agroecológicas que les permitan cumplir la reglamentación ambiental de las zonas en las que operan, y si se les ofrecen alternativas realmente viables, que incluyan el acceso a mercados y precios justos para sus productos, facilidades logísticas para la transformación de los productos agrícolas a nivel local y el acceso a los insumos. En otras palabras, si se considera que la producción de cultivos ilícitos es un problema, la reforma agraria integral y la soberanía alimentaria constituyen las mejores respuestas.

71. Más allá del objetivo a medio plazo de fomentar la sustitución de cultivos, el objetivo a largo plazo debería ser impulsar un diálogo mundial en el que participen los países productores de cultivos ilícitos, los países en los que se encuentran los consumidores finales y los países de tránsito, a fin de evaluar las repercusiones del enfoque actual de fiscalización de drogas y explorar si, en su lugar, podrían promoverse alternativas basadas en los derechos humanos. En ese sentido, la nueva política de drogas iniciada en 2023, cuyo propósito es llevar a cabo esa evaluación, podría ser una fuente de inspiración.

V. Refugiados y migrantes

72. Desde el colapso económico de la República Bolivariana de Venezuela en 2014, Colombia ha recibido casi 3 millones de refugiados y migrantes venezolanos (la cifra oficial era de 2.857.528 a principios de 2024)⁴⁸, lo que equivale a casi el 40 % de los 7,7 millones de refugiados que han abandonado ese país⁴⁹. Eso convierte a Colombia en el tercer país del mundo con mayor población de refugiados y migrantes⁵⁰.

73. Más del 70 % de los migrantes venezolanos en Colombia están amparados por un estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos y cuentan con un permiso por protección temporal, que les otorga acceso a la sanidad, la educación, los servicios financieros y, sobre todo, al empleo. Este permiso tiene una vigencia de diez años, durante los cuales puede solicitarse la residencia permanente si se cumplen todos los requisitos⁵¹.

74. La política de puertas abiertas para los migrantes venezolanos y los decididos esfuerzos del Gobierno de Colombia por legalizarlos y ofrecerles servicios y oportunidades constituyen una notable muestra de solidaridad internacional, y han sido calificados acertadamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como un extraordinario ejemplo de humanidad, compromiso con los derechos humanos y pragmatismo⁵². Por ello, resulta especialmente decepcionante y preocupante que, desde el 24 de noviembre de 2023, ya no sea posible solicitar un permiso por protección temporal y que solo puedan acceder a él los migrantes venezolanos que llegaron a Colombia antes del 31 de enero de 2021, si llegaron de manera irregular, o antes del 28 de mayo de 2023 si lo hicieron por un puesto de control migratorio⁵³. Ese cambio deja a casi medio millón de venezolanos en situación irregular en Colombia.

75. Cualquier persona (incluidos los venezolanos) puede solicitar la condición de refugiado en Colombia y, si se le concede, tendrá acceso a servicios básicos como la atención de la salud y el trabajo formal⁵⁴. Mientras se tramita la solicitud, se otorga al solicitante un salvoconducto que le da derecho a permanecer en el país y afiliarse al sistema de salud. Sin embargo, ese estatuto temporal no permite acceder al empleo. El Relator Especial acoge con satisfacción la sentencia T-056/2024 de la Corte Constitucional, de 26 de febrero de 2024, en

⁴⁸ Véase Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana, “Informe de migrantes venezolanos(os) en Colombia” (junio de 2024).

⁴⁹ Véase <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/colombia-situation>.

⁵⁰ Véase <https://www.unhcr.org/emergencias/venezuela-situation>.

⁵¹ Véase “Informe de migrantes venezolanos(os) en Colombia” (junio 2024). Este permiso supone un avance considerable respecto del estatuto establecido inicialmente para gestionar el flujo de migrantes venezolanos, que solo concedía esos derechos por un período de dos años.

⁵² Véase <https://www.unhcr.org/uk/news/news-releases/statement-un-high-commissioner-refugees-colombias-new-temporary-protection>.

⁵³ Véase <https://help.unhcr.org/colombia/regularizacion-para-personas-venezolanas/>.

⁵⁴ Véase <https://help.unhcr.org/colombia/solicitando-la-condicion-de-refugiado/que-pasa-una-vez-aplico/>.

la que se concluyó que los migrantes venezolanos ya no debían cancelar su permiso por protección temporal para solicitar la condición de refugiado. No obstante, la mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo siguen sin tener la posibilidad de acceder a un trabajo formal, ya que la sentencia no se había aplicado plenamente en el momento de la visita del Relator Especial y, además, se dictó después de que se hubiera limitado considerablemente el acceso al estatuto temporal de protección.

76. Esta situación constituye una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “[s]i bien los Estados partes en el Pacto deben acoger la afluencia de refugiados y migrantes en concordancia con el alcance del máximo de recursos disponibles, en principio no estaría justificado que limitaran el disfrute del contenido esencial de los derechos amparados por el Pacto aduciendo falta de recursos, aun cuando afrontaran un flujo repentino y cuantitativamente importante de refugiados”⁵⁵. Ello incluye el derecho al trabajo. Si Colombia permitiera que los refugiados buscaran y encontraran empleo, los refugiados venezolanos ya no dependerían tanto de la caridad pública ni del trabajo informal y abusivo.

77. Antes incluso de que se dismantelara el régimen de permisos por protección temporal, la amplia cobertura de esos permisos no evitó que los migrantes venezolanos pasaran penurias. Una encuesta realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en 2023 reveló que el 60,1 % de los migrantes venezolanos tenían dificultades para comprar alimentos, y la gran mayoría (82,3 %) lo atribuía a la insuficiencia de fondos monetarios⁵⁶. Según el Programa Mundial de Alimentos, 1,3 millones de migrantes en Colombia (incluidos, entre otros, los refugiados venezolanos) se encontraban en situación de inseguridad alimentaria⁵⁷. De los casi 600.000 migrantes venezolanos que viven en Bogotá⁵⁸, el 62,2 % vive en pobreza monetaria y el 20,8 % en pobreza extrema, casi tres veces más que el porcentaje correspondiente al resto de la población de la capital⁵⁹. La situación de las mujeres migrantes venezolanas es incluso peor: la tasa de pobreza monetaria es un 7 % mayor entre las mujeres que entre los hombres⁶⁰, el 66,3 % de los hogares de migrantes venezolanos encabezados por mujeres viven en la pobreza, y un 25,4 % en la pobreza extrema, cifras muy superiores a las de los hogares encabezados por hombres⁶¹. Un obstáculo adicional es que, aunque los titulares de permisos por protección temporal tienen derecho a abrir una cuenta bancaria, los bancos no suelen permitirlo, especialmente desde que el costo de verificar la identidad de un titular de ese permiso ha aumentado de 300 a 1.400 pesos colombianos (en comparación, el costo es de 90 pesos para un ciudadano colombiano con documento nacional de identidad). La inseguridad económica a la que se enfrentan los migrantes venezolanos y de otros países en Colombia los expone a un alto riesgo de ser reclutados por grupos armados y de ser sometidos a violencia, incluida violencia sexual, y explotación⁶².

78. En mayo de 2024, el Gobierno anunció planes para regularizar la situación de 600.000 migrantes adicionales. El Relator Especial felicita al Gobierno por esa iniciativa, lo alienta a informar a los migrantes sobre el proceso de regularización y el plan de aplicación, y le recomienda que garantice el derecho de los solicitantes de asilo a trabajar, así como que proporcione a los migrantes en situación de vulnerabilidad, como los hogares encabezados por mujeres, el apoyo necesario para salir de la pobreza.

⁵⁵ E/C.12/2017/1, párr. 10.

⁵⁶ Véase <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/799>.

⁵⁷ Véase Programa Mundial de Alimentos, “Evaluación de seguridad alimentaria y nutricional para poblaciones migrantes y comunidades de acogida” (2023).

⁵⁸ Véase Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana, “Informe de migrantes venezolanas(os) en Colombia” (junio de 2024).

⁵⁹ Bogotá Cómo Vamos, “Integración socioeconómica de la población migrante en Bogotá (2024), en <https://bogotacomovamos.org/proyectos/#migracion>.

⁶⁰ Véase <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMEnfoqueDiferencial-2022.pdf>.

⁶¹ Véase https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf.

⁶² Véase Bitácora Migratoria “Después de tres años y un exitoso proceso de regularización migratoria los desafíos continúan” (junio de 2024).

VI. Conclusiones y recomendaciones

79. El Relator Especial felicita al Gobierno de Colombia por los importantes avances logrados en la lucha contra la pobreza y expone a continuación algunas áreas prioritarias y recomendaciones.

80. Para reducir las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas y entre los municipios más pobres y los más ricos, en particular en ámbitos como el acceso a la atención de la salud y a la educación, deberían tenerse en cuenta las propuestas presentadas por la Misión de Descentralización, incluida las medidas de discriminación positiva en favor de las zonas con mayores índices de pobreza y peor cobertura de servicios públicos, aumentando los compromisos presupuestarios destinados a reducir esas desigualdades.

81. Asimismo, deberían adoptarse medidas específicas para apoyar a los grupos con mayor riesgo de pobreza. Además de reforzar el marco de lucha contra la discriminación para prohibir la discriminación por motivos de origen social o desventaja socioeconómica, Colombia debería avanzar en la igualdad de género mejorando el acceso de las mujeres a la tierra y combatiendo la violencia de género; facilitar la certificación de las personas con discapacidad, promoviendo al mismo tiempo un diseño universal que haga más inclusivos servicios como el transporte, el acceso a espacios y edificios públicos y los servicios digitales; agilizar la aplicación de las disposiciones del acuerdo de paz de 2016 sobre la reforma agraria (más allá de la redistribución de tierras) y reforzar la protección de los campesinos frente al despojo por grupos armados o grandes terratenientes; aumentar las ayudas destinadas a las organizaciones que apoyan el acceso de los jóvenes al empleo; y adoptar medidas adicionales para permitir el acceso al empleo de los migrantes y refugiados, incluidos los refugiados venezolanos, así como para regularizar a los migrantes indocumentados.

82. La falta de movilidad social es uno de los principales desafíos a los que se enfrenta Colombia. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística debería encargarse de medir la movilidad social y la evolución de las desigualdades de riqueza, en particular en lo que respecta a la tierra, los activos financieros y los bienes inmuebles. Para evitar que la pobreza se perpetúe de una generación a otra, sería conveniente abandonar progresivamente el sistema de estratificación y sustituirlo por un registro universal de ingresos que permita orientar mejor el apoyo a los hogares de bajos ingresos y subvencionar su acceso a los servicios públicos. Este proceso debería ser participativo, sobre la base de la herramienta de elaboración y evaluación inclusiva y deliberativa de políticas, con el fin de aprovechar la experiencia de las personas en situación de pobreza y garantizar que el nuevo registro universal de ingresos responda a sus preocupaciones. La introducción de este registro también debería conllevar el abandono progresivo del actual sistema de identificación de los posibles beneficiarios de programas sociales (“Sisbén”), que, pese a diversas reformas, sigue siendo imperfecto para determinar los hogares que necesitan protección social.

83. Además del sistema de estratificación, la falta de movilidad social también tiene su origen en las enormes disparidades en el acceso a una educación de calidad entre las personas que pueden pagar las tasas y las que no. Las reformas propuestas para garantizar una financiación sostenible de la educación superior y ampliar la cobertura en las regiones históricamente excluidas deberían considerarse prioritarias.

84. Cerca de 10 millones de personas se han visto desplazadas internamente como consecuencia del conflicto armado y, debido a la persistencia de las actividades de grupos armados en determinadas zonas, se siguen produciendo desplazamientos forzados que alimentan el círculo vicioso entre violencia y pobreza. La prioridad debería ser otorgar a los desplazados títulos de propiedad legal sobre las tierras que ocupan; no obstante, ello solo contribuirá a reducir la pobreza si va acompañado de otras medidas de apoyo a los desplazados víctimas del conflicto armado así como de acciones para combatir la especulación con el suelo.

85. Los cocaleros también son víctimas del conflicto armado cuando trabajan bajo el control y las amenazas de los grupos armados. Aunque suele favorecerse la

sustitución de cultivos para ayudarles a conseguir otras fuentes de ingresos, esa solución solo es viable si se lleva a cabo una reforma agraria integral que les permita tener un nivel de vida digno.

86. Las reformas recientes han contribuido en gran medida a combatir la pobreza laboral. Sin embargo, garantizar un salario digno para que los trabajadores informales puedan tener un nivel de vida adecuado sigue siendo un reto, por lo que deberían proseguirse los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la formal. Para ello, la legislación laboral debería proteger también a los trabajadores informales —algo que deberían vigilar las inspecciones de trabajo—, y la seguridad social debería ampliarse progresivamente a los trabajadores informales; el simple hecho de que un trabajador informal sea registrado como tal no debería implicar automáticamente la pérdida de las ayudas sociales destinadas a los hogares con bajos ingresos en el marco del sistema Sisbén y, durante un período de transición, los empleadores deberían recibir incentivos para formalizar la situación de los trabajadores.
