

**INFORME PARA EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURAS DE LA ONU**

78º Periodo de Sesiones

8 de septiembre a 3 de octubre de 2025

Informe presentado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

DEJUSTICIA



INFORME PARA EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU

78º Periodo de Sesiones, 8 de septiembre a 3 de octubre de 2025

1. Introducción

1. Dejusticia presenta esta información en vísperas del examen periódico de Colombia ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la ONU, en septiembre de 2025. Aquí se exponen los principales motivos de preocupación de la organización con respecto al acceso, protección y garantía de ciertos derechos económicos y sociales en el país incluidos en el listado de cuestiones a analizar por parte de este Comité.

2. Información general

2.1. Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017

2. Se destaca que en 2021 (Auto 042), la Corte Constitucional reasumió directamente la competencia ante la evidencia de un cumplimiento deficiente. Posteriormente, en el Auto 480 de 2023, la Corte definió una metodología de seguimiento con niveles de cumplimiento (general, alto, medio, bajo, incumplimiento general), roles activos del juez constitucional y el uso obligatorio de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) como herramientas para medir el impacto real de las acciones del Estado. Todas herramientas metodológicas claves para avanzar en la implementación.

3. Sin embargo los retos continúan. Aunque se reconocen avances puntuales -como la divulgación de la sentencia en wayuunaiki, declarada de cumplimiento general en el Auto 2063 de 2023, los aspectos sustantivos que motivaron la declaración del ECI continúan sin resolverse de fondo. Por ejemplo, el Auto 899 de 2025, al evaluar el derecho al agua (Objetivo 1), concluyó que la información era fragmentada e insuficiente para demostrar mejoras en la disponibilidad, accesibilidad y calidad del servicio. De forma similar, el Auto 086 de 2025, referido al derecho a la salud (Objetivo 3), identificó un cumplimiento medio, señalando que las condiciones actuales no difieren sustancialmente de las descritas en 2017.

4. La creación y operativización del MESEPP, eje estructural del fallo, ha sido objeto de particular preocupación. En el Auto 2764 de 2023 se declaró un cumplimiento bajo, y aunque en 2025 el Auto 085 reconoció avances normativos (como el Decreto 0147 de 2024), la Corte determinó que aún no se había garantizado una participación genuina del pueblo Wayuu ni una gestión efectiva del mecanismo. En paralelo, los avances en el Plan Provisional de Acción, requerido desde el Auto 696 de 2022 como medida cautelar ante el incumplimiento general de la sentencia, han sido lentos. La primera versión fue rechazada por falta de IGED y de diálogo genuino (Auto 1290 de 2023), mientras que la segunda fue aprobada parcialmente en el Auto 311 de 2024 y finalmente avalada en el Auto 1843 de 2024, aunque con salvedades.

5. El cumplimiento de los objetivos mínimos constitucionales presenta un patrón similar. La Corte ha reiterado los bajos niveles de ejecución en áreas como movilidad (Auto 505 de 2025), transparencia en contratación (Auto 310 de 2024 y Auto 118 de 2025) y diálogo genuino (Auto 1743 de 2024). La batería de indicadores de goce efectivo, definida como herramienta fundamental para monitorear progresos, fue valorada como insuficiente en el Auto 1892 de 2024, lo cual limita seriamente la capacidad de verificación del impacto real de las medidas adoptadas. A pesar de algunos avances normativos y administrativos, el proceso sigue enfrentando bloqueos institucionales, falta de articulación intergubernamental y una desconexión persistente entre los informes estatales y las condiciones reales en el territorio.

6. Recomendaciones:

- Exhortar al Estado colombiano a garantizar la implementación efectiva de la Sentencia T-302 de 2017, orientado al cierre de brechas históricas y estructurales que afectan desproporcionadamente a esta población, bajo el principio de igualdad material y no discriminación étnica y territorial.
- Recomendar el fortalecimiento y operativización plena del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (MESEPP). Asegurar que el MESEPP cuente con procesos efectivos de coordinación intergubernamental, superando la fragmentación entre niveles de gobierno, e incorporar mecanismos de participación sustantiva del pueblo Wayuu que reconozcan sus formas propias de organización y decisión.
- Solicitar al Estado la consolidación de un sistema riguroso y culturalmente pertinente de monitoreo y evaluación, basado en Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) diseñados y aplicados con participación directa del pueblo Wayuu. Estos indicadores deben medir impactos reales en el territorio, ser desagregados por comunidad, edad y género, y orientarse al cumplimiento progresivo y verificable de los derechos fundamentales.

2.2 Empresas y derechos humanos

7. La obligación del Estado de proteger los derechos humanos, conforme a la Observación General 24 del Comité DESC, implica no solo el diseño de políticas públicas, sino la adopción de marcos regulatorios sólidos que prevengan, mitiguen y sancionen las violaciones cometidas por actores empresariales. Sin embargo, en Colombia persiste una brecha estructural en este ámbito: Colombia sigue dependiendo de instrumentos no vinculantes y proyectos legislativos aislados y no consolidados. La ausencia de regulación específica pone en duda la priorización del tema en la agenda estatal y perpetúa la impunidad en casos de violaciones vinculadas a empresas. En consecuencia, la obligación estatal de garantizar recursos judiciales efectivos continúa incumplida.

8. Desde 2015, el Estado ha desarrollado algunas herramientas como los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos¹, el cual tuvo dos informes de seguimiento y monitoreo a la implementación en 2017² y 2018³, cuyo impacto ha sido limitado por la falta de obligatoriedad y de seguimiento sistemático. En 2024, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH presentó un Memorando de Política Pública⁴ que propone avanzar hacia un Decreto reglamentario. Además, la consejería ha llevado a cabo una serie de encuentros con empresas y con la sociedad civil en distintas regiones con el fin de elaborar una línea base que permita un análisis contextual y situado⁵. Asimismo ha elaborado un documento que contenga los fundamentos para la formulación del instrumento normativo⁶. Este decreto, aún en construcción, busca establecer lineamientos más claros para el cumplimiento de los deberes estatales y empresariales en materia de derechos humanos, pero continúa en fase de diseño.

9. En paralelo, se encuentra en trámite el Proyecto de Ley 410 de 2024 sobre responsabilidad penal de personas jurídicas, que reconoce el rol de las empresas en violaciones graves —incluidas aquellas en

¹ Consejería Presidencial DDHH. Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas 2015-2018. Colombia avanza.

² Consejería Presidencial DDHH. (2017) Informe de Avances en la Implementación del Plan Nacional de Acción Derechos Humanos y Empresa.

³ Consejería Presidencial DDHH. (2018) Segundo Informe de Seguimiento del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa 2017-2018.

⁴ Consejería Presidencial DDHH. Memorando de Política Pública sobre Empresas y DDHH.pdf

⁵ <https://x.com/ConsejeriaDDHH/status/1942607326667542883> y <https://x.com/ConsejeriaDDHH/status/1943023123047371142>

⁶ Consejería Presidencial DDHH (2025) Marco lógico para la agenda de empresas y derechos humanos en Colombia

el contexto del conflicto armado— y propone una responsabilidad penal autónoma para las personas jurídicas, más allá de la de sus representantes. Este proyecto busca superar la persistente problemática de la ineficacia de los mecanismos de justicia actual en su función de prevenir la participación directa de las empresas en vulneraciones a los derechos humanos y para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas de estas conductas⁷.

10. Desde la sociedad civil, el Comité de Impulso de la campaña “El Proyecto del Siglo: Justicia frente al poder empresarial” han liderado la construcción de un proyecto de ley integral que busca establecer obligaciones en derechos humanos tanto para el Estado como para las empresas, fortalecer el acceso a la justicia para las víctimas, y asegurar su reparación integral. Este se proyecta para ser presentado ante el congreso en el mes de julio del año en curso. A pesar de estos esfuerzos, ninguna de estas iniciativas ha cristalizado en un marco jurídico vinculante ni en mecanismos efectivos de prevención y rendición de cuentas. El vacío normativo persiste, y con él, la inseguridad jurídica y la falta de garantías para las comunidades afectadas por actividades empresariales.

11. Recomendaciones:

- Adoptar un marco normativo vinculante que establezca responsabilidades claras y vinculantes en materia de derechos humanos para las empresas, mecanismos de rendición de cuentas, así como estándares de reparación efectiva y acceso a la justicia para las víctimas.
- Asegurar recursos técnicos y presupuestales para la implementación efectiva de las medidas adoptadas, particularmente del Decreto reglamentario que lidera la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

3. Cuestiones relativas a disposiciones generales del pacto (arts. 1 a 5)

Máximo de los recursos disponibles (art. 2, párr. 1)

12. En 2022 se adoptó una reforma tributaria estructural (Ley 2277) por medio de la cual se propuso corregir algunos aspectos críticos del sistema tributario, para lograr mayor progresividad, si bien esto representó un avance, no redujo la dependencia de impuestos indirectos como el impuestos al valor agregado (IVA), lo que es esencial para corregir la falta de progresividad del sistema.

Medidas con impactos en las personas naturales

13. El impuesto de renta de las personas naturales recae sobre rentas laborales, no laborales, pensiones, ganancias ocasionales y rentas de capital. La reforma disminuyó el tope de deducciones y exenciones a los que podían acceder las personas dentro de su depuración tributaria del impuesto a la renta. Dado que los declarantes más pobres difícilmente alcanzan exenciones y deducciones, esta modificación afecta principalmente a los declarantes de mayores ingresos. Según un informe del Observatorio Fiscal de la Javeriana (OFJ)⁸, esta medida, aumenta la carga tributaria del 1% más rico de las personas naturales de Colombia, esto es, a todas aquellas personas que devengan más de USD\$ 2.500 mensuales. Aunque la medida representó un avance en términos de progresividad, quedó corta al no ampliar el rango de ingresos gravados y la base de contribuyentes. La medida se habría fortalecido mediante la reducción del umbral de ingresos brutos a partir del cual se exige declarar renta, actualmente establecido en USD \$1.038 mensuales. Dicha reducción en el umbral sería una medida positiva ya que

⁷ Disponible en: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-10/PL.410-2024C%20%28RESPONSABILIDAD%20JUR%C3%8DDICA%29.docx>

⁸ Observatorio Fiscal de la Javeriana (2022). Informe final sobre el proyecto de Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social. Disponible en: https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cdb_450d78d0701445b7a4b2fd4d0ad9fcb9.pdf

según otro estudio del OFJ⁹ y del Comité de expertos en beneficios tributarios¹⁰, a medida que la gente se hace más rica, el peso relativo de los ingresos por rentas de capital, dividendos, ganancias ocasionales e ingresos no laborales aumenta, mientras que el peso relativo de los ingresos laborales disminuye.

14. Se introdujo un impuesto permanente al patrimonio¹¹, con tarifas marginales, lo que representó una mejora en términos de progresividad. En Colombia el 10% de los declarantes más ricos tiene más de 156 veces el patrimonio del 10% de los declarantes menos ricos¹². Adicionalmente, la medida podría reforzarse incrementando las tarifas marginales impositivas sobre la riqueza, que actualmente alcanzan solo el 1,5%, y fortalecer el impuesto estableciendo una tasa máxima del 3%. Esta propuesta se alinea con la recomendación de los economistas Saez y Zucman¹³, quienes plantean tarifas marginales mayores y crecientes, que permitan una medida verdaderamente redistributiva y efectiva.

15. Adicionalmente, Colombia debería considerar el aumento del impuesto a la herencia, que actualmente es del 15%. En países como Chile y Sudáfrica esta tarifa alcanza el 25%, mientras que en Corea del Sur o Alemania supera el 50%. Como lo señaló Bouzas¹⁴ (2021), este tipo de impuesto cumple un papel fundamental al limitar la transmisión intergeneracional de la desigualdad y promover una mayor equidad de oportunidades.

16. La reforma incluyó la implementación de impuestos saludables que gravan los alimentos ultraprocesados y las bebidas azucaradas, con el objetivo de reducir el consumo de estos productos mediante el aumento de precios. Aunque a primera vista este impuesto puede tener un impacto regresivo, existe evidencia¹⁵ clara que sugiere que los costos económicos se equilibran con los beneficios en salud a largo plazo. Estos beneficios se reflejan en tasas reducidas de sobrepeso y obesidad a largo plazo. Además, se ha documentado que cualquier impacto económico desproporcionado en las personas de menores ingresos es contrarrestado por los ahorros en recursos públicos y privados utilizados para tratar problemas de salud relacionados. Como medida complementaria, el estado podría ampliar las bandas según el porcentaje de componentes dañinos (azúcares añadidos o sodio), y fortalecer las tarifas aplicadas, con el fin de reforzar los incentivos a favor de una alimentación más saludable y coherente con el nivel de riesgo para la salud pública.

17. La Ley 2277 de 2022 avanzó en materia tributaria para personas naturales, pero es urgente fortalecer el sistema mediante la evaluación y seguimiento de los beneficios tributarios, como exenciones y deducciones, que en 2023 representaron un costo fiscal cercano al 8,5% del PIB. Estos beneficios reducen significativamente el recaudo fiscal y podrían estar financiando objetivos que no siempre se cumplen. Por ello, se recomienda implementar mecanismos técnicos para evaluar la eficacia y pertinencia de estos beneficios, y, en caso de resultados negativos, proceder a su eliminación o rediseño para liberar recursos que fortalezcan la inversión social.

⁹ Observatorio Fiscal de la Javeriana (2022). El impuesto de renta en Colombia: ¿Es progresivo? Disponible en: https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cdb_483cf4bf51514440955e17a5cb890f76.pdf

¹⁰ OECD et al., (2021). Tax expenditure report. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Tax-Expenditures-Report-By-Th-Tax-Experts-Commission.pdf>

¹¹ En períodos presidenciales anteriores, este era un impuesto de tipo temporal.

¹² Observatorio Fiscal de la Javeriana (2022). Informe final sobre el proyecto de Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social. Disponible en: https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cdb_450d78d0701445b7a4b2fd4d0ad9fcb9.pdf

¹³ Saez, E., & Zucman, G. (2019). Progressive wealth taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2019(2), 437-533.

¹⁴ Bouzas, A., Cappa, A., & Girard, M. M. (2010). Impuesto a la herencia: Una herramienta distributiva. *La revista del CCC*, 9, 1-20.

¹⁵ Vecino-Ortiz, A. I., & Arroyo-Ariza, D. (2018). A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. *Social science & medicine*, 209, 111-116.

Medida de recaudo que pudo servir para la inversión social y para la transición energética declarada inconstitucional

18. La reforma tributaria incluyó un artículo que prohibía la deducción de las regalías¹⁶ en el impuesto sobre la renta para empresas extractivas, pero esta medida fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-489 de 2023¹⁷, al considerar que violaba el principio de equidad tributaria y que existían deficiencias sustantivas en la formulación de la norma. Como resultado, las empresas pueden seguir deduciendo las regalías de su impuesto sobre la renta. Como lo explicó Dejusticia, esta deducibilidad reduce los ingresos fiscales del Estado y transfiere parte del costo económico, ambiental y social de la explotación a la sociedad en general.¹⁸ La medida que buscaba prohibir esta deducción pretendía aumentar los ingresos públicos en hasta un 0,2 % del PIB anual, representando más de la mitad de los recursos adicionales proyectados por la reforma tributaria.¹⁹ Actualmente, el sector extractivo paga tasas efectivas de tributación relativamente bajas²⁰, lo que limita la inversión en sectores sociales vulnerables y dificulta la financiación de una transición energética justa.

19. Recomendaciones

- Celebramos la disminución del tope de deducciones y exenciones a los que podían acceder las personas dentro de su depuración tributaria del impuesto a la renta; y se insta al estado a seguir reduciendo el umbral de ingresos brutos a partir del cual se declara renta.
- Se recomienda que el impuesto permanente al patrimonio sea complementado con mayores esfuerzos institucionales y administrativos en contra de la elusión y evasión. En particular, urge ampliar las redes de intercambio automático de información con otros países. Este impuesto podría reforzarse aumentando la tasa de marginal impositiva (máximo 3%) y complementándolo con mayores tarifas impositivas sobre las herencias.
- Se recomienda al estado mantener el impuesto a las bebidas y productos ultra procesados como una medida efectiva para prevenir la obesidad y que dichos recursos se usen para financiar los gastos en salud que esta condición genera.
- Se recomienda insistir en la prohibición de la deducción de las regalías en el impuesto sobre la renta para las empresas extractivas, por medio de un proyecto de ley que corrija los aspectos técnicos señalados por la Corte Constitucional, con el fin de fortalecer el recaudo fiscal y avanzar hacia una mayor justicia ambiental y social.

4. Cuestiones relativas a disposiciones específicas del Pacto (arts. 6 a 15)

4.1 Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11)

4.1.1 Prevalencia de desnutrición y malnutrición

¹⁶ Es importante recordar que las regalías son compensaciones económicas que las empresas extractivas deben pagar al Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, conforme a lo establecido en la Constitución de Colombia (artículos 332 y 360).

¹⁷ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-489-23.htm>

¹⁸ Dejusticia (2023). Intervención ciudadana en demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1° del artículo 19 (parcial) de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=55534>

¹⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

²⁰ Observatorio Fiscal de la Javeriana (2023). La tributación de las empresas en Colombia: ¿Qué tan equitativa es? Disponible en: https://www.ofiscal.org/_files/ugd/d0c5ee_3e1113a3f20642d3a5089eea2da28610.pdf

20. Colombia no cuenta desde 2015 con datos actualizados sobre la situación nutricional del país. Aunque debe realizarse cada cinco años, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) del 2020 sigue sin realizarse, ni publicarse. Con todo, las cifras existentes muestran la necesidad de acciones más efectivas en la lucha contra la desnutrición y la malnutrición. En términos de desnutrición, los indicadores muestran que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave a partir de la escala FIES²¹ se redujo para el total nacional 0,6 puntos porcentuales entre 2023 (26,1%) y 2024 (25,5%). Sin embargo, la prevalencia de inseguridad alimentaria grave creció de 4,8% en 2023 a 5,0% en 2024.

21. La desnutrición sigue afectando desproporcionadamente a grupos en especial condición de vulnerabilidad, particularmente campesinos y grupos con identificación étnico racial. El análisis de la inseguridad alimentaria moderada o grave según la jefatura del hogar muestra que la probabilidad de enfrentar esa situación es más alta en hogares cuyos jefes/as se identifican como campesinos/as (35,4% en 2024) en comparación con hogares en los cuales los jefes/as no se reconocen campesinos/as (21,8%). En el caso de la identificación étnico-racial en la jefatura del hogar, aquellos que se consideran indígenas tienen los niveles más altos de prevalencia (46,2%). En segundo lugar, se encuentran los hogares con jefes/as que se reconocen negros/as, afrocolombianos/as, raizales o palenqueros/as (39,3%) y, por último, los hogares con jefes/as que no se identifican con ningún grupo étnico-racial (23,5%).

22. Por otra parte, en materia de malnutrición la ENSIN, refleja que la obesidad sigue avanzando particularmente en niños, niñas y adolescentes. En 2005, el 14,3 % de la población escolar (niños y niñas entre 5 y 12 años) tenía exceso de peso. Para el 2010 esta cifra habría aumentado a 18,8 %; y para 2015, llegó a 24,4 %. Debido al vínculo de la obesidad con el consumo reiterado de ultraprocesados, el país ha adoptado algunas medidas con el fin de desestimular el consumo de estos productos. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han identificado problemas en su implementación.

23. En 2021 se promulga la “Ley Comida Chatarra” que establece la imposición de un etiquetado frontal de advertencia en todos los productos altos en grasa, sodio y azúcares que debe ser “visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores”. Dentro de las irregularidades de implementación se encuentra que la reformulación de las industrias en sus productos, con el objetivo de evitar los sellos, ha incorporado ingredientes (saborizantes y/o conservantes) cuyo efecto en la salud es potencialmente dañino para la salud²².

24. En 2023, se aprueba el impuesto a bebidas y a comestibles ultraprocesados²³. De acuerdo con un estudio reciente realizado en más de 82 países, entre ellos Colombia, las bebidas azucaradas se volvieron más asequibles entre 1990 y 2016, mientras que el agua embotellada, su sustituto más saludable, no siguió la misma tendencia. Según datos de la OPS, los aumentos más pronunciados en los patrones de venta de productos ultraprocesados se dan en países de ingreso medio y bajo. En Colombia, Dejusticia ha identificado que el valor de bebidas no ultraprocesadas que son consideradas sustitutos, como el agua potable, han subido a ritmos más acelerados que las bebidas ultraprocesadas²⁴, afectando de esta manera el impacto que debería tener este impuesto en el consumidor. Finalmente, es importante que los recursos obtenidos del impuesto, sean redistribuidos en bienes y servicios públicos como infraestructura para la provisión de agua potable, la mejora en cobertura y calidad de los sistemas de

²¹ La Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (Food Insecurity Experience Scale, FIES) es una herramienta de medición del acceso a los alimentos en términos de cantidad y calidad, diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. A través de ocho preguntas incluidas en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), la escala recoge la experiencia de la situación de inseguridad alimentaria de los hogares y proporciona una medida de su gravedad.

²² El Espectador (2024), <https://www.elespectador.com/salud/la-comida-chatarra-le-hace-conejo-a-los-sellos-de-advertencia/>

²³ Ley n° 2277 (2022) Ley por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>

²⁴ Villalba Arango, Randy (2025), Boletín de alimentación (No. 3). Dejusticia. <https://publicaciones.dejusticia.org/items/3bede589-1cd7-4856-b568-13b0bc9757c6>

salud y educación pública o en programas sociales focalizados a esta población, que beneficien en mayor medida a las poblaciones más vulnerables.²⁵

25. Si bien, recientemente se aprobó una reforma constitucional que establece la garantía del derecho a alimentación y a no padecer hambre como un derecho fundamental a toda la población colombiana (Reforma a los artículos 45, 65 y 66 de la Constitución Política) aún está pendiente de trámite la Ley Estatutaria de Alimentación que daría herramientas para la adecuada implementación de este nuevo derecho constitucional

26. Recomendaciones:

- Conminar al Estado a que realice y publique a la mayor brevedad la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la cual es un instrumento vital para la toma de decisiones en materia de salud y malnutrición.
- Conminar al Estado a que adopte una estrategia efectiva de vigilancia y control que asegure la adecuada implementación de las medidas adoptadas para desestimular el consumo de ultraprocesados, particularmente las leyes de etiquetado y de impuestos saludables.
- Conminar al Estado a que adopte una Ley Estatutaria de Alimentación que de contenido al recientemente adoptado 'derecho fundamental a la alimentación' asegurando una participación amplia de actores sociales.

4.1.2 Procesos de restitución de tierras

27. Más del 65 % de las solicitudes de restitución de tierras han sido rechazadas por la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas - URT²⁶. Esta cifra revela la existencia de múltiples barreras que dificultan el acceso efectivo a la restitución, las cuales se explican a continuación.

28. *Desistimiento tácito*: Un número considerable de solicitudes ha sido rechazado por la URT debido a la falta de respuesta por parte de las víctimas, a esto se le llama "desistimiento tácito". A partir de un análisis de más de 860 decisiones²⁷, se ha identificado que no había un patrón claro o uniforme sobre la manera en que la Unidad declaró el desistimiento tácito y tampoco era claro que existiera un protocolo uniforme para contactar a las víctimas. El desistimiento tácito fue ampliamente cuestionado, ya que no estaba contemplado en la Ley de Víctimas y no había sido autorizada por la Corte Constitucional. A raíz de estas críticas, la Dirección Jurídica de la URT emitió la Circular 004 del 28 de 2022²⁸, en la que estableció que ya no se presumirá automáticamente el desinterés de las personas solicitantes ni se decretará el desistimiento tácito. En su lugar, se emitirá un acto de archivo que permitirá reanudar el trámite en cualquier momento. A pesar de que en el Informe de Gestión 2024²⁹ se afirma que la URT cuenta con un equipo de revisión de decisiones negativas que desarrolla un enfoque correctivo frente a decisiones tomadas en el pasado, no hay información pública sobre la situación de las solicitudes anteriores que se dieron por desistidas por dificultad de contactar a las víctimas y si se acogen al nuevo procedimiento.

²⁵ León Torres, Diana, *et. al.*, *Impuesto a las bebidas azucaradas. Una idea a favor de la salud pública*. Editorial Dejusticia, Bogotá, 2021

²⁶ Sánchez, N. C. & Naranjo-Velasco, K. Institutional Design and Transitional Justice: An Analysis of Colombia's Land Restitution Policy. In Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. No. 57, septiembre-diciembre, 2023, 225-258.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Unidad de Restitución de Tierras. (2023, 10 de enero). Circular DJR 001 de 2023: Revisión de decisiones de no inscripción en el RTDAF o que declararon el desistimiento tácito o expreso.

²⁹ Unidad de Restitución de Tierras. (2025). Informe de Gestión 2024. <https://www.urt.gov.co/sites/default/files/informacion-de-planeacion/2025-01/informe-de-gestion-uaegtrtd-2024.pdf>

29. *Rechazos con justificación:* La causa más frecuente de rechazo de solicitudes es la ausencia de un vínculo claro entre el despojo y el conflicto armado.³⁰ Rechazar solicitudes por falta de nexo presenta dos problemas fundamentales. En primer lugar, muchas de estas decisiones se basan en valoraciones subjetivas. Dado el diseño del sistema, el modelo de dos etapas fue concebido precisamente para que decisiones complejas como ésta fueran adoptadas por jueces, lo que ha llevado a que se considere que la URT está excediendo sus competencias. En segundo lugar, existe evidencia de que las direcciones territoriales aplican criterios dispares para interpretar el “nexo causal”, algunos de los cuales contradicen la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los estándares definidos por los jueces de restitución. Aunque algunas decisiones pueden estar fundamentadas, la ausencia de criterios homogéneos, la falta de revisión interna y la opacidad en la publicación de los rechazos han generado desconfianza y cuestionamientos sobre la legitimidad del proceso.

30. *Falta de impugnación judicial de los rechazos:* A pesar del alto número de rechazos emitidos por la URT, solo una proporción ínfima de víctimas (0,013%) ha acudido a la justicia ordinaria para impugnarlos. Esto indica que, en la práctica, la URT tiene la última palabra en la mayoría de los casos de restitución. Asimismo, una vez los casos llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa por vía de las apelaciones, los principios propios de la justicia transicional —como la centralidad de la víctima o la inversión de la carga de la prueba— dejan de aplicarse. En estos procesos, además, se ha evidenciado el incumplimiento del compromiso estatal de acompañar a las víctimas: la Defensoría del Pueblo no intervino en ningún caso y la URT, como parte demandada, asumió una defensa jurídica rígida y formalista.

31. Recomendaciones:

- Se recomienda que la URT publique información clara y desagregada sobre las solicitudes que fueron consideradas desistidas por falta de contacto con las víctimas, indicando si han sido revisadas o reevaluadas bajo el nuevo procedimiento. Así mismo, que publique de forma clara los criterios utilizados para valorar el nexo entre el despojo y el conflicto armado, así como las razones que llevaron a rechazar las solicitudes.

4.2. Derecho a la salud física y mental (art.12)

32. El sistema de salud colombiano continúa enfrentando una grave falla estructural en el financiamiento del derecho a la salud, reflejada principalmente en la persistente e injustificada brecha en el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), que corresponde al valor anual asignado a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) por cada persona afiliada al sistema de salud, entre los regímenes contributivo y subsidiado³¹. Esta brecha compromete directamente la equidad en el acceso a los servicios de salud y constituye una violación a los principios de igualdad y no discriminación, así como a la obligación de progresividad que impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³².

33. Desde la Sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional de Colombia ordenó la unificación progresiva de los planes de beneficios en salud entre los dos regímenes, sustentada en estudios epidemiológicos, criterios de sostenibilidad financiera y en una metodología técnicamente robusta para

³⁰ Ibid.

³¹ Para tales fines, el cálculo del valor de la UPC es resultante de una metodología encabezada por el Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que, con base en la información reportada por las EPS sobre factores relacionadas con las personas afiliadas, la edad, el sexo, la región geográfica y los costos de los servicios y tecnologías en salud, establece el valor de la UPC.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 14*. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (2000).

calcular la UPC. No obstante, el seguimiento jurisprudencial ha evidenciado un incumplimiento sistemático. Entre 2012 y 2025, múltiples autos de la Corte (A-262/2012, A-411/2016, A-109/2021, A-996/2023, A-007/2025, entre otros) han reiterado que el Estado no ha logrado justificar ni corregir la diferencia de recursos asignados por afiliado entre ambos regímenes, a pesar de que financian el mismo plan de beneficios.

34. En 2025, la Corte declaró el incumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC, resaltando que la brecha de financiación supera el 13.02% y que persisten fallas estructurales en la metodología de cálculo, como la falta de datos confiables, la no actualización de variables clave como inflación o siniestralidad, y la ausencia de análisis sobre necesidades territoriales específicas. Mediante el Auto A-007 de 2025³³, la Corte ordenó al Ministerio de Salud crear un mecanismo de reajuste para el cálculo de la UPC a implementarse en la UPC del 2024 y 2025, considerando que el Ministerio no ha superado las fallas de información identificadas al interior del sistema de salud desde el año 2016.

35. A este contexto se suman decisiones estatales regresivas. La Resolución 2364 de 2023³⁴ del Ministerio de Salud sustrajo el 5% del valor de la UPC para financiar equipos básicos de salud, sin contar con un análisis técnico de impacto ni evidencia que garantizara la suficiencia financiera posterior. La Corte, mediante el Auto 875 de 2024³⁵, ordenó su suspensión al considerar que generaba un retroceso injustificado en la protección del derecho a la salud. Estas medidas refuerzan el patrón de debilitamiento de los mínimos esenciales de financiación, afectando la capacidad del sistema para garantizar disponibilidad, accesibilidad, calidad y atención oportuna.

36. Paralelamente, el Gobierno ha presentado el Proyecto de Ley 312 de 2024, “Por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia”, que propone una reforma estructural del sistema de salud. Aunque el proyecto reconoce la necesidad de revisar la metodología de cálculo de la UPC y plantea incorporar variables como geografía, patologías prevalentes y costos diferenciales, no corrige las fallas estructurales señaladas por la Corte desde hace más de una década. Tampoco garantiza la existencia de mecanismos independientes, transparentes y participativos que permitan validar la suficiencia presupuestal ni supervisar el uso adecuado de los recursos. La reforma tampoco asegura que la nueva figura de Entidades Gestoras de Salud y Vida, que reemplazaría a las EPS, superará los problemas de opacidad, mal uso de los recursos y captura institucional que afectan al sistema actual.

37. Recomendaciones:

- Requerir al Estado el diseño e implementación de una metodología pública, transparente y técnicamente fundamentada para el cálculo de la UPC, con participación de actores sociales y comunidades usuarias.
- Recomendar la revisión del impacto de medidas regresivas, como la sustracción del 5% de la UPC en 2023, e instar a su reversión si comprometen los recursos mínimos esenciales.
- Exhortar al Estado a fortalecer el sistema de información en salud, garantizando la calidad, cobertura y trazabilidad de los datos reportados por las EPS para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia y transparentes.
- Solicitar que la reforma legislativa en curso sobre el sistema de salud incorpore garantías explícitas de suficiencia presupuestal, no regresividad y acceso equitativo a servicios de salud para toda la población, con énfasis en el régimen subsidiado.

4.3 Derechos culturales y brecha digital (art. 15)

³³ Corte Constitucional. (23 de enero de 2025). Auto A-007 de 2025. [M.P: José Fernando Reyes Cuartas].

³⁴ https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucio%CC%81n%202364%20de%202023.pdf

³⁵ Corte Constitucional. (10 de mayo de 2024). Auto A-875 de 2024. [M.P: José Fernando Reyes Cuartas]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2024/a875-24.htm>

38. En los últimos años Colombia avanzó en el reconocimiento legal del acceso a internet destacándose la expedición del Decreto Legislativo 464 de 2020 que declaró internet como un servicio público esencial -que conllevó a un deber de no regresividad en su garantía³⁶- y el reconocimiento del internet como derecho fundamental.³⁷ Sin embargo, las brechas en su implementación persisten. Durante la pandemia COVID-19, Colombia impulsó la virtualización de la educación pública, incluyó estrategias de entrega de dispositivos tecnológicos, pero el alcance fue limitado y no logró compensar las todas las brechas existentes³⁸ que abarcan las dimensiones de acceso material, de habilidades, motivacionales y de uso³⁹. Como lo señaló Dejusticia⁴⁰ el retraso en el retorno a las clases presenciales post pandemia acentuó la vulneración del derecho a la educación e implicó barreras para una parte significativa de la población⁴¹. Asimismo, significó una disminución en la participación de estudiantes sin acceso a Internet en las pruebas Saber 11. Entre 2019 y 2020, el número de estudiantes sin conectividad que presentó la prueba cayó en casi 50.000, lo que representa una reducción del 26,8 %. Esta caída afectó especialmente a los estratos socioeconómicos más bajos, que representaban más del 70 % de los estudiantes evaluados⁴⁵.

40. Para 2023, última encuesta sobre acceso a TIC en el sistema educativo, las desigualdades persistían. En zonas urbanas el 94,4% de las sedes educativas disponían de conexión a internet, mientras que en zonas rurales solo 48.2⁴². Esta diferencia intentó ser resuelta mediante la adjudicación, en 2020, de un contrato por un valor estimado de más de un billón de pesos, cuyo objetivo era dotar de acceso a internet a 7.277 escuelas rurales para el año 2031. Sin embargo, tanto en el proceso de contratación como en la fase contractual hubo irregularidades⁴³ y actos de corrupción que afectaron la ejecución del contrato⁴⁴. En 2021, se declaró la caducidad, sin haberse logrado recuperar gran parte de estos recursos, ni materializarse el proyecto⁴⁵.

41. Recomendaciones:

- Se recomienda al Estado seguir implementando acciones para disminuir la brecha digital en términos de infraestructura y para disminuir las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas;
- Se recomienda adoptar medidas para reducir la brecha digital y garantizar que la sentencia C-206 de 2025, que declaró inexecutable la práctica de zero rating, no genere más desigualdades digitales;
- Se recomienda al Estado garantizar que las instituciones educativas que han conseguido acceso a internet no sean desconectadas injustificadamente, violando el principio de no regresividad.

³⁶ Saavedra Rionda, M., Correa Flórez, M. y Cuartas Sarmiento, L., *Desigualdades digitales. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia*, Universidad del Rosario, 2021, p. 80.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-372 de 2023.

³⁸ CEPAL/UNESCO, *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*, 2020, p.3.<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45904>

³⁹ Dijk, V. *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, 2005.

⁴⁰ Saavedra Rionda, M., Correa Flórez, M. y Cuartas Sarmiento, L., *Desigualdades digitales. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia*, Universidad del Rosario, 2021, p. 71.<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Docs71-DesigDigital-Web-Sep23.pdf>

⁴¹ Idem

⁴² DANE, Boletín técnico educación formal, 2023. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EDUC/bol-EDUC-2023.pdf>

⁴³ Dentro de estos destacan la adjudicación del contrato a un proponente que presentó garantías bancarias falsas y que modificó su objeto y razón social. Asimismo, se documentó que se entregó un anticipo de alrededor de \$70.000 millones de pesos para adquirir equipos de tecnología necesarios para la instalación del servicio de internet en las escuelas. Estos equipos nunca fueron entregados.

⁴⁴ Transparencia por Colombia, Caso de estudio # 3. Unión Temporal Centros Poblados. (2022) Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2022/12/Estudio-de-Caso-Centros-Poblados.pdf>

⁴⁵ El Espectador, “La historia del escándalo del MinTIC, Centros Poblados y Karen Abudinen”, 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/la-historia-del-escandalo-del-mintic-centros-poblados-y-karen-abudinen/>

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA. Somos un centro de estudios jurídicos y sociales localizado en Bogotá, Colombia. Nos dedicamos al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global. Creemos profundamente en que el conocimiento debe estar comprometido con la justicia social, para así contribuir al cambio social. Para esto, realizamos estudios rigurosos y propuestas sólidas de políticas públicas, adelantamos campañas de incidencia en foros de alto impacto, desarrollamos litigios de interés público, diseñamos e impartimos programas educativos y de formación y hacemos trabajo en red que promueve la solidaridad con el movimiento de derechos humanos.

