

INCLUSIÓN HISTÓRICA FRENTE A LAS BRECHAS DE VULNERABILIDAD: AVANCES DISTRIBUTIVOS Y DEUDAS ESTRUCTURALES CON LOS SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN COLOMBIA

La disputa por la inclusión y la paradoja de los derechos

El periodo de gobierno comprendido entre 2022 y 2026 representa una etapa de transición para la garantía de los derechos de las personas LGBTIQ+ en Colombia. Durante estos cuatro años coexistieron avances institucionales sin precedentes en materia de reconocimiento, representación política y formulación de políticas públicas con la persistencia de profundas brechas en la garantía efectiva de derechos, particularmente en los territorios afectados por el conflicto armado, la presencia de estructuras criminales y la débil capacidad institucional del Estado.

Este escenario confirma una paradoja ampliamente identificada por el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (2026): Colombia constituye uno de los países con mayores avances normativos y jurisprudenciales en materia de derechos de las personas LGBTIQ+, pero dichos desarrollos aún no logran traducirse en una protección efectiva de los derechos humanos ni en una reducción sustancial de las violencias y la discriminación que enfrentan estas poblaciones. La distancia entre el reconocimiento jurídico y la garantía material continúa siendo uno de los principales desafíos del Estado colombiano.

Uno de los principales avances del cuatrienio fue la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y del Viceministerio para las Diversidades, así como la incorporación de las agendas LGBTIQ+ dentro de la estructura gubernamental. No obstante, la implementación de esta nueva institucionalidad estuvo marcada por importantes dificultades operativas y administrativas. El Ministerio registró bajos niveles de ejecución presupuestal durante buena parte del periodo y un cumplimiento limitado de varias de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, reduciendo significativamente su capacidad para transformar las decisiones políticas en resultados concretos para las comunidades.

A estas limitaciones se sumaron cuestionamientos internos derivados de denuncias por presuntas violencias basadas en género y violencias laborales que afectaron a mujeres y personas trans vinculadas al propio Viceministerio para las Diversidades. Estos hechos evidenciaron debilidades institucionales en la prevención, atención y sanción de las violencias dentro de una entidad creada precisamente para promover la igualdad y la no discriminación.

En materia de política pública, uno de los principales hitos fue la adopción del CONPES 4147, primer documento de política nacional

dirigido específicamente a garantizar los derechos de las personas LGBTIQ+. Su expedición constituye un avance significativo al establecer una hoja de ruta intersectorial para reducir las brechas de discriminación y exclusión. Sin embargo, el CONPES enfrenta importantes limitaciones estructurales: su implementación depende de la capacidad y voluntad de las entidades responsables, posee escasos mecanismos de exigibilidad y seguimiento vinculante, y enfrenta enormes retos de territorialización en municipios con limitada capacidad institucional y en regiones donde persisten economías ilegales y control armado.

En el ámbito de la protección, el Ministerio de Igualdad impulsó la estrategia SALVIA, orientada a fortalecer la respuesta institucional frente a las violencias basadas en género contra mujeres y personas LGBTIQ+. Aunque representa un avance en términos de articulación institucional y construcción de rutas de atención, su cobertura territorial, disponibilidad presupuestal y sostenibilidad continúan siendo insuficientes para responder a la magnitud de las violencias registradas en el país.

En contraste con estos avances institucionales, el comportamiento de los indicadores de violencia evidencia que la protección efectiva continúa siendo una deuda del Estado. De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de Caribe Afirmativo, entre 2022 y 2025 persistieron patrones sistemáticos de violencia por prejuicio, homicidios, amenazas, desplazamientos forzados, violencia policial y restricciones al ejercicio de derechos, particularmente contra mujeres trans, hombres gays, personas no binarias y liderazgos LGBTIQ+ en territorios con presencia de actores armados.

Entre 2022 y 2025, la organización documentó 793 de asesinatos de personas LGBTIQ+, más 5000 amenazas y un incremento sostenido de las agresiones contra personas con experiencias de vida trans (Caribe Afirmativo, 2026), confirmando que la violencia motivada por prejuicio continúa siendo un fenómeno

estructural y no episodios aislados. Este comportamiento evidencia que el fortalecimiento institucional aún no se ha traducido en una disminución sostenida de las violencias.

El cuatrienio también deja un balance ambivalente en materia legislativa. Durante este periodo se impulsaron iniciativas históricas como la Ley “Nada que Curar”, orientada a prohibir las denominadas prácticas de “conversión” o ECOSIEG, y la Ley Integral Trans, destinada a garantizar el reconocimiento y protección integral de las personas trans en Colombia.

Ambas iniciativas respondían a demandas históricas del movimiento social y contaban con amplio respaldo de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. Sin embargo, pese al respaldo discursivo expresado por distintos sectores del Gobierno, no existió una estrategia política suficientemente sólida para asegurar su trámite y aprobación en el Congreso. Las dificultades de articulación con las mayorías legislativas, sumadas a la creciente polarización política y a la oposición de sectores conservadores, condujeron a reiterados aplazamientos y al estancamiento de ambas reformas, dejando pendientes dos de las principales deudas normativas del periodo.

En materia de acceso a la justicia, el desempeño de las instituciones encargadas de la investigación, vigilancia y protección de los derechos humanos presentó avances limitados. La Fiscalía General de la Nación fortaleció progresivamente el reconocimiento de la violencia por prejuicio dentro de sus discursos institucionales y desarrolló algunos procesos de capacitación y lineamientos técnicos; sin embargo, continúan siendo reducidos los avances en el esclarecimiento de homicidios, amenazas y otras violencias contra personas LGBTIQ+, persisten problemas en el registro de la orientación sexual y la identidad de género de las víctimas y aún no existe una respuesta suficientemente especializada frente a estos delitos.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación incrementó su actividad preventiva mediante directivas, seguimiento a políticas públicas y pronunciamientos orientados a promover el enfoque diferencial en las actuaciones disciplinarias y administrativas. No obstante, su capacidad de incidencia para corregir las fallas estructurales de las entidades territoriales y garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones estatales continúa siendo limitada.

La Defensoría del Pueblo consolidó una mayor visibilidad de las afectaciones que enfrentan las personas LGBTIQ+ mediante alertas tempranas, informes y acciones de acompañamiento territorial. Sin embargo, las capacidades institucionales de respuesta siguen siendo insuficientes frente al incremento de las violencias en regiones bajo control de grupos armados, donde las medidas de prevención y protección continúan enfrentando importantes restricciones operativas.

En conjunto, el desempeño del Ministerio Público y de la Fiscalía evidencia un mayor reconocimiento institucional de la violencia por prejuicio como un problema de derechos humanos, pero aún un campo de acción reducido para transformar dicho reconocimiento en resultados concretos en materia de prevención, investigación, sanción y reparación.

En consecuencia, el balance del gobierno de Gustavo Petro en materia de derechos de las personas LGBTIQ+ es necesariamente mixto. El periodo deja avances históricos en representación política, creación de institucionalidad especializada y formulación de instrumentos como el CONPES 4147 y la estrategia SALVIA. Sin embargo, estos avances coexistieron con una baja capacidad de ejecución institucional, limitaciones presupuestales, escaso avance legislativo en reformas estructurales y una persistencia de la violencia por prejuicio que demuestra que Colombia continúa enfrentando una brecha significativa entre el reconocimiento formal de los dere-

chos y su garantía efectiva. El principal desafío para el próximo gobierno consistirá en cerrar esa brecha mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional, la territorialización de las políticas públicas, el acceso efectivo a la justicia y la implementación de mecanismos de protección que respondan a las realidades de las personas LGBTIQ+ en los territorios.

La inclusión discursiva y la asignación de recursos fiscales en el nivel central no se traducen automáticamente en un goce efectivo de derechos en la periferia profunda del país, donde la ley del actor armado ilegal continúa rigiendo la cotidianidad de las poblaciones. Para salvaguardar la vigencia de los derechos humanos y definir la agenda institucional del próximo ciclo gubernamental, se plantean las siguientes recomendaciones estructurales:

Diseñar e implementar un plan de territorialización del CONPES 4147 que priorice municipios y departamentos con mayores niveles de violencia, presencia de actores armados, desplazamiento y baja capacidad institucional. Asignar responsabilidades, recursos, metas e instrumentos de seguimiento diferenciados por territorio.

Fortalecer la capacidad institucional para garantizar derechos, con énfasis en ejecución y resultados. Realizar un plan de fortalecimiento institucional de las entidades responsables de la agenda LGBTIQ+, con énfasis en capacidad técnica, ejecución presupuestal, coordinación interinstitucional, presencia territorial y mecanismos de rendición de cuentas.

Fortalecer la capacidad de Fiscalía, Policía Judicial y Ministerio Público para registrar, investigar y judicializar las violencias contra personas LGBTIQ+, incorporando variables adecuadas de orientación sexual, identidad y expresión de género y mecanismos especializados de investigación de violencia por prejuicio.

Crear un mecanismo permanente de participación, seguimiento y control social con organizaciones y liderazgos LGBTIQ+, con representación territorial y capacidad para monitorear recursos, avances, riesgos y resultados del CONPES 4147 y de las estrategias nacionales.

Referencias

Caribe Afirmativo (2026). “Un sistema que falla: informe sobre la situación de derechos humanos de personas LGBTIQ+ en el año 2025”. <https://www.caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2025/05/DIGITAL-INFORME-DDHH-2024.pdf>

Ministerio de Igualdad y Equidad. (2026, junio). Estrategia Rendición de Cuentas 2026 - Informe Preliminar de Gestión 2025-2026. <https://www.minigualdadyequidad.gov.co/documents/d/guest/estrategia-de-rendicion-de-cuentas-2026-1->

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2026). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2025, 22 de enero). Situación de los derechos humanos en Colombia - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/58/24). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://www.refworld.org/es/ref/inforpais/oacnudh/2025/149651>

------. (2026, 4 de marzo). Presentación del Informe Anual sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia 2025, a cargo de Scott Campbell, representante en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos [Discurso oficial]. ONU-DH Colombia. https://www.hchr.org.co/historias_destacadas/presentacion-del-informe-anual-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-2025-a-cargo-de-scott-campbell-representante-en-colombia-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos/

------. (2026, marzo). Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ONU-DH Colombia. Balance de Gestión, Avances y Desafíos Territoriales 2025. Documento de Trabajo / Versión de Evento. <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2026/03/03-04-2026-Presentacion-Informe-Anual-2025-Evento-Version-Final.pdf>