CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

80013

Bogotá D.C.

Contraloria General de la Republica :: SGD 29-05-2024 16:42
Al Contestar Cite Este No.: 2024EE0101059 Fol:0 Anex:3 FA:0
ORIGEN 80013 UNIDAD DE APOYO TÉCNICO AL CONGRESO / NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO
DESTINO GREGORIO ELJACH PACHECO / CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
ASUNTO REMISIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONTRALORÍA
OBS JOSE LUIS LACOUTURE PEÑALOZA SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

2024EE0101059

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General del Senado de la República
JOSE LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General de la Cámara de Representantes
SENADORES Y REPRESENTANTES

Asunto: Remisión de estudios sectoriales y de políticas públicas, Contraloría General de la República.

Respetados secretarios generales,

En atención a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 1474, en especial las funciones de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso relacionadas con el suministro de información que no tenga carácter reservado a las comisiones y plenarias para apoyar su ejercicio de control político, amablemente me permito adjuntar archivos digitales con formato en PDF los estudios sectoriales que se relacionan a continuación, elaborados por las dependencias competentes en cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y misionales. Estudios que se encuentran publicados en la página: www.contraloria.gov.co.

1. Motivaciones y cumplimiento de sentencias relevantes para la protección del medio ambiente - Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.
2. Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana - Una mirada desde la Gestión Fiscal - Contraloría Delegada para el Sector de la Educación Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
3. Diagnóstico participativo de políticas públicas para la población campesina – Contraloría Delegada para la Población Focalizada.

Cordialmente,

HERNÁN ONATRA CAMPO
Jefe Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Proyectó: Germán A. Cifuentes S / Coordinador de Gestión Unidad de Apoyo Técnico al Congreso
Archivo: TRD 80013-077-246 - Informes de Estudios Sectoriales y de Políticas Públicas Remitidos al Congreso 2024.

Anexo lo enunciado.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

MOTIVACIONES Y CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS RELEVANTES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

ESTUDIO SECTORIAL

Emily Yohanna Vera Mancipe
Adriana Milena Olaya Aguiar
Milena Lisseth Puerta Montealegre
Diana Lorena Rojas Blanco
Olga Lucy Sánchez Álava
Fredy Camilo García Reyes
Otto Reyes García
Profesionales
Contraloría Delegada para el Sector Ambiente
Dirección de Estudios Sectoriales

Iván López Dávila
Director de Estudios Sectoriales

CONTRALORÍA
General de la República

ESTUDIO SECTORIAL

MOTIVACIONES Y CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS RELEVANTES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Elaboró: Emily Yohanna Vera Mancipe
Adriana Milena Olaya Aguiar
Milena Lisseth Puerta Montealegre
Diana Lorena Rojas Blanco
Olga Lucy Sánchez Alava
Fredy Camilo García Reyes
Otto Reyes García
Profesionales DESMA
Fecha: 10/12/2022, 16/12/2022 y 02/03/2023
Revisión 1: Iván López Dávila – Director de Estudios Sectoriales
Fecha: 14/12/2022, 16/12/2022 y 10/03/2023
Revisión 2: Ada América Millares Escamilla – Contralora Delegada para el Medio Ambiente
Fecha: 20/12/2022, 27/02/23
Comité de Evaluación Sectorial
Fecha: 20/12/2022 y 24/03/2023
Ajuste al Estudio Sectorial
Comité de Evaluación Sectorial 005
Fecha: 30/01/2024
Ajuste aprobado en Comité Directivo 008
Fecha: 11/03/2024

Contenido

1. Resumen 6
2. Objetivo general 7
3. Objetivos específicos 7
4. Alcance 7
5. Hipótesis 7
6. Metodología 8
7. Muestra y población 8
8. Técnicas e instrumentos de recolección de información 8
9. Procedimiento 9
10. Introducción 9

11. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL 12
DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE 12
12. Pronunciamientos de las altas cortes 13
12.1. Derecho a la consulta previa 13
Sentencia T-733/17 -Cerro Matoso 13
Sentencia de Tutela T-704/2016- Cerrejón 16
12.2. Derecho al agua, la salud y seguridad alimentaria 20
Sentencia SU698 de 2017 - Arroyo Bruno 20
Sentencia T-622 de 2016 - Rio Atrato 22
Sentencia STC 4360-2018 – Amazonia Colombiana. 23
Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca. 24
Sentencia STL 10716-2020 - Parque Nacional Natural Los Nevados 26
12.3. Derecho a la participación ciudadana 31
Sentencia T - 361 de 2017 – Delimitación del Páramo de Santurbán 31
13. Debilidades de las autoridades ambientales que afectan los distintos derechos tutelados 34
13.1. Situaciones que originan la intervención de la corte constitucional. 34
a. Bajo o nulo control y seguimiento de las autoridades ambientales 34
b. Baja articulación interinstitucional entre las entidades del SINA 35
c. El control de la ilegalidad en la minería y el factor tensionante 37
d. Diferencias de criterios frente al derecho a la consulta previa 38
e. Principio Iura novit curia en las decisiones de las Altas Cortes 40
14. Seguimientos de sentencias en auditorías e informes 41
Sentencia T 622 del 2016 – Río Atrato 41
Sentencia T-733/17 - Cerro Matoso S.A 42
Sentencia SU698 de 2017 - Arroyo Bruno 47
Sentencia STC 4360-2018 – Amazonía Colombiana. 50
Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca 53
Sentencia T – 361 de 2017 – Delimitación del Páramo de Santurbán 55
OTRAS SENTENCIAS INCLUIDAS EN LÍNEAS DE AUDITORÍA 57
14.1. Estado de cumplimiento de las sentencias - limitaciones de las entidades del SINA a las órdenes de las sentencias. 57

Sentencia T 622 de 2016- Río Atrato 57
Sentencia T-704/2016 - Cerrejón 61
Sentencia T-733/17 - Cerro Matoso 61
Sentencia SU 698 de 2017 - Arroyo Bruno 64
Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca 66
Sentencia STC 4360-2018 – Amazonía Colombiana. 68
Sentencia T - 361 de 2017 – Delimitación del Páramo de Santurbán 72
Sentencia STL 10716-2020. Parque Nacional Natural Los Nevados 76
15. Conclusiones 78
16. Bibliografía 83
17. ANEXOS 87

Listado de cuadros

Cuadro 1 Estado de cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 58
Cuadro 2. Estado de cumplimiento de la Sentencia T-733 de 2017 61
Cuadro 3. Estado de cumplimiento de la Sentencia SU 698 de 2017 64
Cuadro 4. Estado de cumplimiento de la Sentencia T-38 de 2019 66
Cuadro 5. Estado de cumplimiento de la Sentencia STC 4360 de 2018 68
Cuadro 6. Estado de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 73
Cuadro 7. Estado de cumplimiento de la Sentencia STL10716 de 2020 76

Listado de Gráficos

Gráfico 1 Resumen Recursos Gestionados Dirección del Recursos Hídrico 2019-2022 59
Gráfico 2. Fases del proceso participativo. 74

Lista de Acrónimos

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
CDMA	Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.
CDA	Corporación para el desarrollo sostenible del norte y oriente Amazónico.
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
CBS	Corporación del Sur de Bolívar
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge.
CGR	Contraloría General de la República.
CSJ	Corte Suprema de Justicia.
DGIRH	Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial.
EPM	Empresas Públicas de Medellín.
ERA	Evaluación Regional del Agua.
ICA	Informes de Cumplimiento Ambiental.
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
MINDEFENSA	Ministerio de Defensa Nacional.
OCFA	Observatorio de Control Fiscal Ambiental
ONG	Organización Sin Ánimo de Lucro.
PIVAC	Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano.

PNN	Parque Nacional Natural.
PMAI	Plan de Manejo Ambiental Integral.
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
POA	Plan Operativo Anual.
POT	Plan de Ordenamiento Territorial.
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
PROCEDAS	Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental.
PRAES	Proyectos Ambientales de Educación Ambiental.
SINA	Sistema Nacional Ambiental.
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.

1. Resumen

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente presenta el análisis del desarrollo jurisprudencial de los derechos colectivos y del medio ambiente en Colombia, a través de ocho sentencias, que representan en términos generales, pronunciamientos de las Altas Cortes frente a los conflictos ambientales y la contaminación de los recursos naturales y del ambiente.

Bajo esta mirada, este estudio se enfocó en responder el cuestionamiento sobre cuáles son las motivaciones de los numerosos fallos de las altas cortes frente a los conflictos ambientales objeto de las sentencias; así como su cumplimiento a partir del análisis documental de los seguimientos efectuados por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (en adelante CDMA).

Así las cosas, se recurrió al análisis y evaluación de la información obtenida de auditorías efectuadas por la CDMA entre el 2017-2020, seguimientos y cuestionarios aplicados a las instituciones del SINA directamente involucradas en las órdenes judiciales.

De lo observado se puede advertir que una de las situaciones que conllevan a los pronunciamientos de la Corte Constitucional es entre otros, el bajo o nulo control y seguimiento de las autoridades ambientales en los recursos naturales y del ambiente, la baja articulación entre las entidades del SINA con el nivel local y regional, la diferencia de criterios entre las autoridades competentes frente al derecho a la consulta previa, y finalmente, un aspecto que si bien es favorable para la garantía al ambiente sano, puede incidir en la materialización de las decisiones judiciales, es la aplicación del principio de Iura novit curia[1] en las decisiones de las Altas Cortes.

La Contraloría observa que ese incremento sucesivo de pronunciamientos de las Altas Cortes refleja entre otras circunstancias, la baja capacidad de la institucionalidad directamente competente de garantizar y efectivizar el goce del derecho al ambiente sano y a la consulta previa de las comunidades, lo que se traduce en un deterioro de la calidad de los recursos naturales, ~~y~~ del ambiente, y del bienestar de la ciudadanía en general.

[1] El principio procesal clásico *iura novit curia*, traducido comúnmente como "el juez conoce el derecho", le permite a un juez determinar el derecho aplicable a una controversia sin consideración a las normas invocadas por las partes.

2. Objetivo general

Analizar las motivaciones de las altas cortes en la emisión de numerosas jurisprudencias para la protección del medio ambiente, así como el cumplimiento de las órdenes establecidas.

3. Objetivos específicos

Determinar los problemas socio ambientales relacionados con los pronunciamientos jurisprudenciales dirigidos a la protección y conservación de ecosistemas estratégicos.

Identificar las posibles limitaciones de los actores institucionales del SINA para el cumplimiento de las jurisprudencias.

4. Alcance

El periodo de análisis será el comprendido entre el 2017 a 2021. El estudio consultará los resultados de las actuaciones y seguimientos permanentes realizados por la CDMA y las entidades del SINA competentes en cuanto a sus limitaciones para el cumplimiento de las actividades ordenadas en las sentencias.

5. Hipótesis

El rezago en la gestión de las autoridades ambientales que afecta a ecosistemas estratégicos ha propiciado que la Corte Constitucional desempeñe un rol importante con sus pronunciamientos desde una perspectiva verde, emitiendo órdenes para salvaguardar los derechos invocados; sin embargo, no se da cumplimiento a los mandatos.

6. Metodología

Se tuvo en cuenta el análisis y evaluación de la información obtenida de las sentencias y la desarrollada por la CDMA como, auditorías, seguimientos y cuestionarios aplicados a las instituciones del SINA.

7. Muestra y población

Se analizó la base de datos respecto a los informes de auditoría de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (CDMA), la cual se encuentra en el Observatorio de Control Fiscal Ambiental (OCFA[2]) periodo 2017-2020 que evidencian hallazgos respecto al cumplimiento de las sentencias, así como los informes de auditoría orientados a la revisión del cumplimiento de las sentencias.

Por otro lado, se analizaron los informes de seguimiento que la CDMA ha venido realizando a las diferentes sentencias, en cumplimiento a órdenes de las mismas, en tanto asignaron esta responsabilidad a la CGR.

A partir de lo anterior, se escogieron para el análisis 8[3] Sentencias, de las cuales 5[4] tienen su respectiva auditoría de cumplimiento, 2 contaban con un seguimiento o tenían hallazgos de sentencia en una línea de auditoría y la Sentencia (T-704 de 2016) que se analizó respecto al derecho de consulta previa. A su vez, se analizaron 8 auditorías entre financieras y de cumplimiento que contenían hallazgos relacionados a diversas y diferentes[5] sentencias.

8. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se aplicó el procedimiento Sistema de Control interno y Gestión de Calidad- SCIGC y para el efecto se utilizaron las siguientes fuentes de información:

---

[2] Disponible en: https://observatorioambiental.contraloria.gov.co/SitePages/documentacion/informesdvf.aspx
[3] Sentencia T-622 de 2016, Sentencia T-704 de 2016, Sentencia T-733 de 2017, Sentencia SU698 de 2017, Sentencia STC4360 de 2018, Sentencia T-361 de 2017, Sentencia T-038 de 2019, Sentencia STL-10716 de 2020.
[4] Sentencia SU698 de 2017, Sentencia T-038 de 2019, Sentencia T-622 de 2016, Sentencia T-733 de 2017, Sentencia T-361 de 2017.
[5] Ver anexo 1.

- Sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la materia.
- Informes de seguimiento a sentencias.
- Informes de auditoría CGR.
- Instrumentos de captura de información primaria (cuestionarios).
- Documentos de información secundaria publicadas (artículos de revistas, tesis, libros, entre otros).

9. Procedimiento

Se determinaron elementos comunes que permitan identificar el estado de cumplimiento de las sentencias.

Se identificaron las limitaciones de las instituciones del SINA para el cumplimiento de las sentencias, a través del análisis cuantitativo y cualitativo de respuestas oficiales a las solicitudes de información.

Se analizó la aplicación de las sentencias y su efecto sobre la protección de los ecosistemas a nivel nacional.

10. Introducción

El sucesivo aumento de los conflictos ambientales y la contaminación de los recursos naturales y del ambiente ha conllevado a que las Altas Cortes efectúen pronunciamientos mediante el análisis interpretativo de los principios generales del Derecho Ambiental, con la finalidad de proteger los derechos colectivos que en últimas, culminan en pronunciamientos de fondo con órdenes a corto, mediano y largo plazo para la protección del capital natural y los servicios ecosistémicos esenciales para el sostenimiento del desarrollo humano del país.

Bajo ese escenario, particularmente la Corte Constitucional ha atendido a la defensa del ambiente y de los ecosistemas, calificándolo como bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: "*(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección*"[6]

Durante los últimos años se ha incrementado el número de sentencias de las altas cortes, que ampara la protección de las riquezas naturales y culturales de la nación y el derecho a gozar de un ambiente sano. La poca garantía del derecho al ambiente sano y de la consulta previa en Colombia, entre otros aspectos, es el reflejo de las dificultades y limitaciones institucionales del SINA.

De manera que, este estudio responderá el cuestionamiento sobre cuáles son las motivaciones de los numerosos fallos de las altas cortes frente a los conflictos ambientales objeto de las sentencias; así como su cumplimiento a partir del análisis documental de los seguimientos efectuados por la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente (en adelante CDMA).

Para el efecto, se recurrió al análisis y evaluación de la información obtenida de auditorías, seguimientos y cuestionarios aplicados a las instituciones del SINA directamente involucradas en las órdenes judiciales.

De lo observado en el análisis adelantado se puede advertir que una de las situaciones que conllevan a los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional es entre otros, el bajo o nulo control y seguimiento de las

[6] Sentencia T-325/2017. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez

autoridades ambientales sobre los recursos naturales y del ambiente, la baja articulación entre las entidades del SINA con el nivel local y regional, la diferencia de criterios entre las autoridades competentes frente al derecho a la consulta previa, y finalmente, un aspecto que si bien es favorable para la garantía al ambiente sano, puede incidir en la materialización de las decisiones judiciales, es la aplicación del principio de *Iura novit curia*[7] en las decisiones de las Altas Cortes.

Ahora bien, un factor importante es la capacidad que tienen las autoridades ambientales y demás instituciones para cumplir las órdenes judiciales, pues se observó que, una de las limitaciones comunes es la poca financiación de las entidades del SINA y demás instituciones para hacer efectivas dichas órdenes, pues conllevan a acciones que demandan recursos financieros, técnicos y humanos adicionales.

El incremento de pronunciamientos de las Altas Cortes refleja además la baja capacidad de la institucionalidad competente para garantizar y efectivizar el goce del derecho al ambiente sano y a la consulta previa de las comunidades, lo que se traduce en un deterioro de la calidad de los recursos naturales y del ambiente, y del bienestar de la ciudadanía en general.

[7] El principio procesal clásico *iura novit curia*, traducido comúnmente como "el juez conoce el derecho", le permite a un juez determinar el derecho aplicable a una controversia sin consideración a las normas invocadas por las partes.

11. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

Para analizar el contenido esencial de los derechos a la consulta previa y al ambiente sano es imprescindible hacer referencia al concepto de derecho colectivo, categoría que, permea y determina su esencia. Así, el elemento fundamental que define la naturaleza de los derechos colectivos es su titularidad, dado que, ésta pregona de un sujeto plural o colectivo con identidad de intereses.

En este sentido, la Corte Constitucional Colombiana ha indicado que los derechos colectivos conllevan intereses que trascienden los motivos meramente subjetivos o particulares, esto guarda un vínculo inescindible con la dimensión social del Estado Social de Derecho. De acuerdo con el alto tribunal: "*Al igual que ocurre con muchos de los derechos subjetivos, individuales - aún los de rango constitucional - el desconocimiento y olvido de que han sido objeto los derechos colectivos, los cuales afectan bienes esenciales del ser humano como la vida, salud, integridad, tranquilidad, entre otros, puso de manifiesto la necesidad de darle la relevancia que exige la protección y defensa de bienes tan valiosos no sólo para los miembros de la comunidad individualmente considerados, sino para la existencia y desarrollo de la colectividad misma*"[8].

La Carta Política consagra el derecho al medio ambiente sano como derecho colectivo y establece su protección en primer lugar, en cabeza del Estado en general y en los particulares en la medida en que son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con su conservación. Debido a su transversalidad este derecho colectivo coadyuva la tutela de la vida, la salud y el equilibrio ecológico, al tiempo que, vela por la conservación de los recursos naturales, el paisaje y los bienes culturales.

En el análisis de estos derechos se ha hecho énfasis en la intrínseca relación que pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos,

[8] Sentencia C-215 de 1999. Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz.

En el desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional, en Sentencia T-415 de 1992 con ponencia del profesor Ciro Angarita, manifestó:

"*El derecho al medio ambiente y, en general, los derechos de la llamada tercera generación, han sido concebidos como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social. De esta manera deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana*".

Las altas cortes han realizado grandes interpretaciones para la protección del derecho al medio ambiente por la relación que tiene con la vida y la salud, en este ejercicio se han desarrollado principios generales ambientales como los de precaución y prevención destacando su rol importante en la conservación de los recursos naturales.

La Corte Constitucional Colombiana ha sido prolija en su jurisprudencia respecto a la protección de los derechos colectivos manteniendo una línea en sus pronunciamientos, en el sentido de no asumir los derechos y garantías individuales como autónomos y separados de otros derechos como ya se ha referido, sino que toma al ser humano como inmerso dentro de un contexto social[9].

12. Pronunciamientos de las Altas Cortes

12.1. Derecho a la consulta previa

Sentencia T-733/17 -Cerro Matoso

El caso de esta sentencia es de gran envergadura para la protección del derecho a la consulta previa y al medio ambiente, pues luego de más de 35 años de exploración y explotación minera de níquel, hoy adelantada por la empresa Cerromatoso S.A., según datos de INGEOMINAS, el yacimiento de

[9] Los derechos humanos de tercera generación M. Santos. Universidad Pontificia Bolivariana. 2010.

Cerro Matoso alberga la mayor cantidad de reservas de este mineral que es transformado en ferroníquel y se encuentra ubicada en el Departamento de Córdoba, en jurisdicción de los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, La Apartada y San José de Uré.

Mediante Sentencia T-733/17 la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, resolvió sobre dos expedientes de tutela; de un lado, impetrada por el ciudadano Javier Rubio Rodríguez[10] contra la compañía minera BHP Billiton, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Corporación de los Valles del Sinú y San Jorge –CVS, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, y el Instituto Colombiano de Geología y Minería -INGEOMINAS-; de otro lado, la acción de tutela formulada por el Gobernador y Cacique Mayor del Resguardo Indígena Zenú del Alto San Jorge, Israel Manuel Aguilar Solano, y el Presidente del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de San José de Uré, Luis Hernán Jacobo, contra el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y la empresa Cerro Matoso S.A.

Antecedentes

En el año 1963 el Ministerio de Minas y Petróleos y la compañía Richmond Petroleum Company of Colombia suscribieron el contrato de concesión núm. 866, sobre un área de 500 hectáreas, ubicadas en la región del Alto San Jorge, cuyo objeto era la exploración y explotación del níquel y de otros minerales asociados; al tiempo que protocolizaron el contrato de concesión núm. 1727 de 1971 sobre un área de 186 hectáreas adyacentes a la zona ya referida.

Por autorización del Ministerio de Minas, los contratos 866 de 1963 y 1727 de 1971 fueron traspasados a la Empresa Colombiana de Níquel S.A. Econíquel, compañía que, en 1980, junto con Níquel Colombiano S.A. cedieron sus derechos a la sociedad Cerro Matoso S.A.-CMSA, la cual inició actividades de explotación en 1982; los contratos tenían un plazo de 30 años, es decir que el período de explotación vencía el 30 de septiembre de 2012.

[10] Sentencia T-733 de 2017, tomada de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-733-17.htm

No obstante, el 13 de noviembre de 1996 el Gobierno Nacional, mediante el contrato 051, otorgó a Cerro Matoso S.A. el derecho a explotar las áreas ya asignadas hasta el año 2029, pudiendo prorrogarse este derecho hasta el año 2044.

El 27 de diciembre de 2012, la Agencia Nacional de Minería y la sociedad Cerro Matoso S.A. suscribieron el otro sí número 4 al contrato 051-96M, firmado entre Minerales de Colombia S.A. MINERALCO y Cerro Matoso S.A, modificando aspectos sustanciales del contrato original.

Dentro de las solicitudes de los accionantes se resaltan que debido a la suscripción del otro sí, la Nación renunció a la reversión de los activos de las concesiones a cambio de un aumento escalonado de las regalías; al tiempo que se incluyeron cláusulas de inversión social, se estableció una cláusula ambiental "muy ambigua" que no impone obligaciones concretas, y se pactó que Cerro Matoso S.A debía examinar si existía una relación entre la operación de la mina y las enfermedades que presentan distintos pobladores de la región. A su vez, argumentan que debido a la actividad minera: "*los habitantes de los municipios cercanos a la mina empezaron a percatarse de un cambio drástico del entorno, sintiendo los impactos negativos en su territorio, el medio ambiente, sus fuentes hídricas y su salud*". Agregan que la empresa no ha adoptado los controles necesarios para evitar la contaminación de las fuentes hídricas. En tal sentido, solicitan el derecho a la consulta previa por afectación a la salud y al ambiente a causa de la explotación de níquel realizada por Cerro Matoso S.A. de las comunidades mencionadas.

Por su parte, Cerro Matoso S.A sostiene que su licencia ambiental está vigente al expedirse bajo la legislación ambiental de la época; y del efecto de leyes posteriores que establecieron regímenes que han extendido su vigencia.

Bajo esta línea de argumentación, y merced a la suscripción del otro sí número 4 de 2012, la licencia ambiental que obtuvo Cerro Matoso en el año 1981, junto con sus cuatro modificaciones, le serviría para continuar operando hasta el año 2044, susceptible de prórrogas indefinidas, siendo la primera por veinte (20) años. Interpretación compartida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Ahora bien, la Corte Constitucional reitera que la protección del derecho fundamental a la consulta previa no se encuentra supeditada al inicio o

creación de una nueva medida administrativa, por ejemplo, la puesta en marcha de un nuevo proyecto de extracción minera. Los principios que establece la Carta Política impiden que, ante una modificación sustancial de las condiciones materiales o jurídicas, con base en las cuales se desarrolla un proyecto, se omita la realización de una consulta previa; más aún, si las comunidades susceptibles de ser afectadas nunca tuvieron la oportunidad de participar y ser consultadas al respecto en su inicio. Una afirmación contraria, llevaría a la conclusión errónea, según la cual, los derechos fundamentales se encuentran subordinados o dependen de procedimientos administrativos.

Así mismo, la Corte concluye que la expedición de la licencia ambiental no trae consigo, per se, un aval abstracto e infinito para la explotación de recursos naturales, al punto que el acto contentivo de aquella puede ser modificado o inclusive revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos de la misma, o bien, si se encuentran gravemente comprometidos mandatos constitucionales como la protección del ambiente, la consulta previa de las comunidades afectadas o la conservación del patrimonio natural o cultural de la Nación.

En tal sentido, la Corte ordenó la realización de la consulta previa con las ocho (8) comunidades étnicas afectadas, reconociendo su derecho a participar en las decisiones que las afectan e impartió otras ordenes como medidas de amparo a los derechos fundamentales al medio ambiente y a la salud de las comunidades étnicas accionantes.

Sentencia de Tutela T-704/2016- Cerrejón

Mediante la Sentencia T-704/2016 la Sala de revisión de la Corte Constitucional resolvió la acción de tutela promovida por la Comunidad Indígena Media Luna Dos en contra de la Nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el Ministerio del Interior y la empresa El Cerrejón; por la vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa, ambiente sano, salud y debido proceso de dicha comunidad. Dentro del trámite de la licencia ambiental 0428 de 2014 para la modificación del Plan de Manejo Ambiental Integral establecido mediante Resolución 2097 de 2005, en el sentido de autorizar la ejecución y puesta en marcha del proyecto "Expansión de Puerto Bolívar" localizado en el Municipio de Uribía (Guajira).

La comunidad indígena Media Luna solicitó la protección del derecho a la consulta previa y que, en consecuencia, se suspenda la Resolución 0428 de 2014 por medio de la cual la ANLA otorgó licencia ambiental para modificar el plan de manejo ambiental establecido a la empresa Carbones del Cerrejón Limited-Cerrejón, específicamente las actividades de aumento del volumen del dragado del canal navegable de acceso al puerto, la construcción de un nuevo muelle de remolcadores y la ampliación de la capacidad de la planta desalinizadora actual.

La litis se desarrolla en el reconocimiento del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas que viven en el área de influencia del proyecto de expansión de Puerto Bolívar, pues, de un lado, la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sostuvo que, en el área de influencia del proyecto de expansión de Puerto Bolívar, específicamente para las actividades de aumento del volumen del dragado del canal navegable de acceso al puerto, la construcción de un nuevo muelle de remolcadores y la ampliación de la capacidad de la planta desalinizadora actual, no se encontró presencia de comunidades étnicas, indicaron que si bien es cierto que las comunidades pueden existir en la región, eso no significa que se encuentren en el área de influencia del proyecto.

Por su parte, la ANLA sostuvo que solicitó a la empresa Carbones del Cerrejón presentar la certificación emitida por el Ministerio del Interior sobre la presencia o no de comunidades indígenas en el que se incluya el área de influencia directa del proyecto objeto de modificación y no sólo lo referente al área de reserva industrial, de manera que, "*la certificación expedida por el Ministerio del Interior sobre la presencia o no de comunidades étnicas (…) goza del principio de legalidad de los actos administrativos (y es) la que determina la procedencia de efectuar o no la Consulta Previa en el marco del procedimiento de modificación del Plan de Manejo Ambiental*[11]".

En igual sentido, la empresa Carbones del Cerrejón Limited – CERREJON- sostuvo que no es procedente la consulta previa para el desarrollo de las obras mencionadas, teniendo en cuenta que "*en el área donde se pretende ampliar la planta desalinizadora de la empresa Cerrejón, la cual está instalada dentro del área donde se desarrollan las actividades de Puerto Bolívar, no hay*

[11] Numeral 17 Sentencia T 704/2016.

registro de comunidades Wayuu"[12]; igual situación se observa en el área donde se pretende instalar el muelle de remolcadores, como el dragado adicional que se proyecta sobre el canal de acceso a Puerto Bolívar.

Ahora bien, la Comunidad Indígena de Media Luna Dos tiene asiento en el sector del Cabo de la Vela, de conformidad con la certificación expedida por el secretario de Asuntos Indígenas del municipio de Uribía; dicha comunidad la componen 122 familias quienes desarrollan actividades de pesca y pastoreo pero que, según su Autoridad Tradicional y tutelante: "*por el polvillo los chivos no pueden permanecer por esa zona que se encuentra colindando con los predios del Cerrejón (Puerto Bolívar) por la parte donde se encuentran los equipos que se utilizan para cargar los buques del carbón, que al depositar el cargue se expande el polvillo y llega a la comunidad*".

Así las cosas, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional determinó que sí existe afectación directa de los derechos étnicos y culturales de la comunidad Media Luna Dos, por las actuaciones que la empresa el Cerrejón ha desarrollado en la explotación de carbón en la Guajira y, que sí existe vulneración del derecho fundamental a la consulta previa de esta comunidad, por la ampliación del proyecto Puerto Bolívar a cargo de la empresa del Cerrejón.

Para la Corte, es un error considerar que el concepto de *afectación directa* se restringe a algunos derechos de las comunidades. Por ejemplo, se suele pensar que, porque la afectación al territorio es fácilmente palpable, solamente procederá la consulta cuando quiera que se amenace o lesione ese derecho. Para el Alto Tribunal la "afectación directa" es un concepto amplio y complejo que involucra visiones metodológicas que varían dependiendo de cada caso, y que, no se reduce al derecho al territorio. La afectación es directa respecto de cualquier tipo de medida y frente a cualquier derecho. Precisamente, esa es la razón por la que no existe un catálogo de hipótesis de afectación.

Acorde con lo anterior, la afectación directa se debe entender como toda medida que "*altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios*". En otros términos, la afectación directa se da sin importar que

[12] Numeral 19 IBID.

sea favorable o desfavorable, ya que es precisamente dicho aspecto el que deberá resolverse al consultar a los pueblos indígenas afectados.

En ese escenario se resalta que, el derecho fundamental a la consulta previa es un medio y un fin en sí mismo. Su garantía no se cumple única y exclusivamente con la realización de un trámite. Los acuerdos, e incluso desacuerdos, que se produzcan en las reuniones deben generar algún tipo de efecto. Por eso la consulta no debe ser considerada como un derecho procesal que se satisface cumpliendo con ciertas formas. En otras palabras, no basta con hacer "buenas reuniones", si lo que las comunidades señalan no tiene incidencia alguna sobre la decisión final.

Lo que la Corte señaló en sus decisiones fue que la afectación al territorio, entendido como espacio físico, es tan solo una de las hipótesis del deber de consulta. De esta manera, el ambiente también podía constituir una de ellas, y que, en todo caso, la existencia o no de una comunidad en cierta zona, y por tanto, del deber de consulta, no podía depender del certificado emitido por el ahora Ministerio del Interior, en su Dirección Nacional de Consulta Previa.

Como se puede apreciar, área de influencia directa y afectación directa no son equiparables. Eventualmente, el área de influencia directa podrá ayudar a determinar cuándo en una zona físicamente establecida existen comunidades étnicas, pero no es la norma o el concepto que fundamenta la procedibilidad de la consulta. Lo anterior ya que el área de influencia directa es un concepto restringido del territorio, mientras que afectación directa incluye muchas más hipótesis de lesión a los derechos étnicos.

Adicionalmente, la Corte no comparte la postura de las entidades que intervienen en la determinación de realizar una consulta previa; pues desde el punto de vista de éstas, el área de influencia directa e indirecta se determina por una delimitación geográfica específica en donde se evidenciarán los impactos negativos y positivos del proyecto. Es decir, la influencia de una medida en términos físicos, cartográficos, geográficos, espaciales no necesariamente da cuenta de los impactos o afectaciones que se puedan generar sobre una comunidad. De manera que, esa área es determinada por la persona interesada en el otorgamiento de la licencia ambiental.

Si la Corte permitiera la asimilación de estos dos conceptos, en la práctica, es el particular quien estaría definiendo cuándo y dónde se está, por una parte, en presencia de comunidades étnicas y, por otra, en qué escenarios es viable garantizar el derecho a la consulta previa. Ese es un panorama que la Corte no comparte. Reiterando lo dicho hasta el momento, el parámetro legal para la procedencia de la consulta es el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y no la propuesta que los particulares presentan en el trámite del licenciamiento ambiental.

Finalmente, la Corte Constitucional concedió el amparo al derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad Media Luna Dos, profiriendo las siguientes órdenes:

- Realizar la consulta de la licencia ambiental Nº 0428 del 7 de mayo de 2014 que modifica el Plan de Manejo Ambiental Integral establecido mediante Resolución 2097 del 16 de diciembre de 2005, en el sentido de autorizar la ejecución y puesta en marcha del proyecto "Expansión de Puerto Bolívar".
- Revisar la Resolución 2097 de 2005 por medio de la cual se establece y aprueba el Plan de Manejo Ambiental Integral del proyecto minero "El Cerrejón" y sus consecuentes resoluciones. En esa revisión, la ANLA debe analizar si el Plan de Manejo Ambiental vigente es suficiente para hacer frente a la contaminación que se produce por la explotación de carbón y, de haber lugar, modificar, suspender o revocar la licencia ambiental otorgada.
- A la empresa el Cerrejón, realizar e implementar un plan inmediato de mitigación de daños ambientales, sociales, culturales. Por tanto, debe crear mecanismos para compensar los daños causados por la explotación de carbón a las comunidades afectadas. En caso de proceder la consulta por afectación directa de algún derecho de comunidades étnicas, debe realizarse.

12.2. Derecho al agua, la salud y seguridad alimentaria

Sentencia SU698 de 2017 - Arroyo Bruno

Esta jurisprudencia versa sobre la oposición de diferentes portavoces de algunas comunidades indígenas al proyecto de desviación del arroyo Bruno en el departamento de la Guajira, diseñado por Carbones del Cerrejón con el

objeto de permitir el avance en el tajo minero La Puente, y así, mantener el nivel de producción de carbón.

En este caso, la garantía que el Estado otorga a las comunidades mediante las prestaciones asociadas al recurso hídrico de calidad, de alimentos que aseguren una nutrición adecuada, o de un sistema sanitario accesible, implican, además, que el ecosistema pueda seguir suministrando los servicios ecosistémicos tales como las funciones climáticas y como soporte de las costumbres que las comunidades indígenas consideran sagradas.

A pesar de que Carbones del Cerrejón contaba con su Plan de Manejo Ambiental Integral (PMAI), existe incertidumbre acerca de, si el proyecto ofrece las garantías de preservación de los servicios ecosistémicos que venía proporcionando el arroyo Bruno incluso, la incompatibilidad ambiental del proyecto que era tan evidente, que ni el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Albania ni el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del Río Ranchería permitían la actividad extractiva en la zona por donde discurría el Arroyo Bruno. La intervención en el arroyo Bruno no se encuentra precedida de los elementos de juicio para evaluar su impacto y existen limitaciones de información.

De acuerdo con lo determinado por la Corte Constitucional, la microcuenca del Arroyo Bruno pertenecía a dos categorías de zonificación del POMCA del Río Ranchería: Zonas de Conservación y Zonas de Desarrollo Sostenible. Conservación Internacional señaló que el Arroyo Bruno, también gozaba de la protección de "Áreas de Ronda Hídrica y Faja de Protección" como subzona de las Zonas de Conservación del mismo instrumento.

Además, tiene relación directa con dos áreas protegidas de carácter regional que confluyen de manera parcial con la localización geográfica del mismo Arroyo: (i) el Distrito Regional de Manejo Integrado Cuenca Baja del Río Ranchería y (ii) la Reserva Forestal Protectora Regional Ubicada en Los Montes de Oca.

En cuanto al aprovechamiento forestal que se aprobó en el bosque de galería de la ronda hídrica del arroyo, esta área era sede de aves migratorias y residentes de alto valor, así como mamíferos, anfibios y reptiles endémicos y semi endémicos, 26 especies de aves con categoría de amenazadas y vulnerables.

Históricamente se han efectuado intervenciones, por parte de Cerrejón, en el territorio en donde ha terminado en total sequía, aún aguas arriba de la desviación, como el Arroyo de Aguas Blancas que se consideraba un cuerpo de agua permanente y el Arroyo La Puente.

Debido a lo anterior, la Corte Constitucional concede el amparo de los derechos fundamentales al agua, a la seguridad alimentaria y a la salud ante la modificación parcial del cauce del arroyo Bruno.

Sentencia T-622 de 2016 - Rio Atrato

La Corte Constitucional mediante sentencia T-622 de 2016 reconoció a la Cuenca del Rio Atrato y sus afluentes como entidades sujetas de derechos.

Al evidenciar el deterioro ambiental por el ejercicio de la minería ilegal en las inmediaciones del Rio Atrato con base en el estudio del caso se demostró que en especial la práctica de la minería mecanizada ha generado afectaciones en el ecosistema y a las fuentes hídricas.

Para la Corte Constitucional "*se ha constatado que efectivamente la principal actividad económica del Chocó en la actualidad es la minería ilegal. Y que esta explotación mecanizada, a pesar de los esfuerzos del Estado por combatirla, se realiza de forma intensiva e indiscriminada, con uso de dragas, dragones, retroexcavadoras y de sustancias químicas tóxicas como el mercurio y el cianuro para obtener la separación del mineral de oro de las impurezas generando con ello una notable contaminación ambiental*".

La sala reitera la protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento y la biodiversidad (medio ambiente sano) a través de los principios constitucionales, la amplia legislación nacional y los convenios internacionales ratificados por Colombia para su conservación.

A su vez, hace un profundo análisis de la relación directa e interdependiente con la garantía de los derechos a la vida y la salud, (así como la cultura y el territorio), dentro de lo que se ha denominado derechos bioculturales.

Concluye la Corte, que las autoridades estatales demandadas son responsables de la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas demandantes por su

conducta omisiva al no realizar acciones efectivas para detener el desarrollo de actividades mineras ilegales, que han generado la configuración de una grave crisis humanitaria y ambiental en la cuenca del río Atrato (Chocó), sus afluentes y territorios aledaños.

En las ordenes impartidas se delega al Gobierno Nacional para que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río una vez reconocido como sujeto de derechos equiparables a los del ser humano, por lo que deberá velar por el cumplimiento de los mandatos establecidos para su descontaminación al igual que las entidades competentes de orden nacional obligadas a diseñar y ejercer planes de acción para la recuperación del ecosistema y el beneficio de las comunidades aledañas.

Sentencia STC 4360-2018 – Amazonia Colombiana.

La amazonia cuenta con 7,4 millones de km2[13], de los cuales 476.000 km2 se encuentran dentro de la jurisdicción colombiana,[14] lo que representa un poco menos de la mitad del territorio continental del país.

Este ecosistema de importancia mundial se ha visto gravemente afectado por la deforestación, menguando sus condiciones naturales que han hecho que disminuya su tamaño con el pasar del tiempo; esto se ve reflejado en los indicadores de alertas tempranas de deforestación que indican que la amazonia es la región con mayores alertas tempranas del país, con un 66,3% del total[15] de alertas reportadas.

A pesar de los esfuerzos del SINA y de los diferentes gobiernos, las tasas de deforestación continúan en ascenso, situación que llevó a un grupo de 25 niños, niñas adolescentes y jóvenes adultos, ente 7 y 25 años de edad, ~~a~~ una instancia legal superior como la Corte Suprema de Justicia, para solicitar la defensa de sus derechos, entre los que se destaca el derecho a gozar de un ambiente sano, derecho a la vida y derecho a la salud, los cuales se verían vulnerados de manera presente y futura por la problemática planteada frente a la deforestación en la región de la Amazonia Colombiana.

[13] Amazonia Posible y sostenible (Cepal) Disponible en: www.cepal.org/colombia
[14] https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/
[15] valores tomados de la sentencia stc4360 –2018.

La Corte reconoce en la sentencia, que frente a esta solicitud se ven afectados derechos fundamentales y colectivos, dando una relevancia a la representación del grupo de personas que interponen la solicitud, como representantes de las generaciones futuras que serían afectadas por el cambio climático, como consecuencia de la degradación de la Amazonia Colombiana.

Así mismo la Corte aclara que "*los derechos fundamentales de la vida, la salud, el mínimo vital, la libertad y la dignidad humana están ligados sustancialmente y determinados por el entorno y el ecosistema*". También adiciona: "*sin ambiente sano los sujetos de derecho y los seres sintientes en general no podremos sobrevivir, ni mucho menos resguardar esos derechos para nuestros hijos ni para las generaciones venideras*". Así, se entiende que, por conexidad los ecosistemas son vitales para garantizar ciertos derechos.

Por lo anterior, la Corte emite las siguientes ordenes: la formulación de un plan de acción para contrarrestar la deforestación; la construcción de un pacto intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano – PIVAC; la actualización de los POT con acciones para contrarrestar la deforestación y la adaptación al cambio climático; formular un plan de acción con medidas policivas, judiciales o administrativas para contrarrestar la deforestación.

Finalmente, uno de los conceptos más destacable en esta sentencia se da, por el reconocimiento de la amazonia colombiana como entidad "sujeto de derechos", siendo titular de la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del estado y las entidades territoriales que la integran.

Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca.

El río Cauca, después del río Magdalena, es considerado como la fuente de agua superficial más importante de Colombia. Se encuentra ubicado en el occidente colombiano y su superficie cubre un área de 22.140 kilómetros cuadrados, albergando alrededor de 4 millones de personas en su área de influencia; que también cuenta con diversas características topográficas como la planicie del Pacífico, la zona de la cordillera andina occidental, la vertiente occidental de la cordillera de los andes centrales y el valle interandino del río Cauca. Este río limita con Chocó, Quindío, Risaralda, Tolima, Cauca y el Océano Pacífico.

En el Río Cauca se encuentra ubicado el proyecto Hidroituango, el cual implica una mega obra de infraestructura proyectada desde la década de los setenta. Al respecto, las comunidades manifestaron su afectación mediante una tutela, en respuesta de la misma, distinta las entidades involucradas, manifestaron lo siguiente:

- CORANTIOQUIA: Adujo que el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial otorgó la licencia (2009) para la construcción y operación del proyecto Hidroituango, al tiempo que la ANLA es la entidad que tiene la responsabilidad de control y seguimiento al proyecto y, por tanto, la Corporación sólo puede ejercer funciones de prevención. Agrega que hace parte del Comité Ambiental de Apoyo a la ANLA creado para el seguimiento y monitoreo de los impactos ambientales generados por Hidroituango.

- ANLA: Se pronunció inicialmente detallando la solicitud de la licencia ambiental de 2009, que se modificó en 2016 incluyendo otras actividades necesarias para el Sistema Auxiliar de Desviación (SAD). Frente al derecho a la salud afirma que no han recibido reclamaciones de las comunidades ribereñas ni de las instituciones, aguas abajo del proyecto hasta el municipio de Nechí. Frente al derecho al agua menciona la disposición de carrotanques, bidones y bolsas para las comunidades. Asegura que, por actuaciones de la ANLA no se ha afectado el derecho a la vida y a la salud; agregando además que resulta improcedente declarar el río Cauca como sujeto de derechos cuando no se ha probado judicialmente la vulneración de los derechos fundamentales enlistados. Asevera que no es procedente conformar una comisión de guardianes del río debido a la diferencia de motivos con la Sentencia T622/2016 que también ordena dicha comisión en el río Atrato.
- EPM y la Hidroeléctrica Ituango: Como sociedades propietarias de la obra aseguran que han procurado mantener el dialogo con las autoridades y comunidades impactadas, al tiempo que mantienen una gestión abierta y transparente. Aceptan como ciertas las afectaciones producidas en abril y mayo de 2018 y que han manejado los impactos con la UNGRD, con las demás autoridades y comunidades aguas abajo del proyecto. Comparte lo dicho por la ANLA frente a conformar la comisión de guardianes del río.

- Gobernación de Antioquia: Solicita desestimar los hechos y las pretensiones por no tener competencia en la gestión del riesgo de desastres en el área de influencia del proyecto.
- MADS: Se opone a las pretensiones aludiendo que no ha vulnerado derecho fundamental y no se explica cómo se vulneró.
- Gobernación de Córdoba: Indicó que no hace parte de la ejecución del proyecto y que las conductas descritas en los hechos no le son atribuibles.
- CVS: Que esta entidad no tiene influencia en el río Cauca. Señala que no tiene competencia.
- Municipio de Valdivia: Señala que no es su competencia.
- Municipio de Caucasia: Solicita acoger las pretensiones, dado que los perjuicios han sido de enorme trascendencia.
- Carsucre: Señaló que no tienen jurisdicción.
- Municipio de Taraza: Quiere vincularse como sujeto pasivo por los impactos que eso ocasiona.

Considerando lo anterior y a pesar de que se han tomado medidas para atender los daños ambientales, el río Cauca continúa disminuyendo su calidad ambiental y servicios ecosistémicos. Esta sentencia reconoce que las generaciones futuras son sujeto de especial de protección y como tal, se conceden a su favor los amparos a los derechos fundamentales a la dignidad, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano. Así también, reconoce al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración. Sin ambiente sano los sujetos de derecho y los seres sintientes en general no podrían sobrevivir, ni mucho menos resguardar esos derechos para las generaciones venideras. Tampoco podrá garantizarse la existencia de la familia, de la sociedad o del propio estado.

Sentencia STL 10716-2020 - Parque Nacional Natural Los Nevados

Mediante esta sentencia del 25 de noviembre de 2020, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia resuelve la impugnación que interpusieron los accionados (numerosas instituciones y entes territoriales) a la decisión y órdenes, impuestas por la Sala Laboral del Tribunal Superior del

Distrito de Ibagué, Sentencia 73001-22-00-000-2020-000091-00 del 13 de agosto de 2020, cuando admitió la acción de tutela interpuesta por un ciudadano, a nombre propio y varios otros sujetos (Corte Suprema de Justicia, 2020).

El accionante instauró acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, agua, salud, seguridad social, ambiente sano y los que denominó saneamiento ambiental y seguridad y soberanía alimentaria; actuó en nombre propio y como agente oficioso de sujetos de especial protección constitucional, como los niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, al igual que las generaciones futuras de dicha zona.

El tutelante adujo que las autoridades convocadas vulneran estos derechos fundamentales cuando no protegen en debida forma los ecosistemas del Parque Nacional Natural en adelante –PNN- Los Nevados, circunstancia trascendental dada su importancia para la comunidad, pues presta los servicios de regulación hídrica y climática, asimilación – resiliencia de contaminantes de aire y agua, formación y protección del suelo, protección de paisajes y del patrimonio cultural, conservación de la biodiversidad y soporte para la infraestructura destinada al ecoturismo y la investigación.

Argumentó el accionante que el PNN Los Nevados es objeto de deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica causada, entre otras razones, por la expansión de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, caza indiscriminada, minería, densidad poblacional y construcción de carreteras 4G; aseguró que, todo ello sucede por la aquiescencia, falta de control, ausencia de coordinación administrativa y omisión de vigilancia de las autoridades ambientales tuteladas.

Precisó que, de acuerdo con el Reporte de Deforestación del PNN Los Nevados, a 2018, el área protegida había perdido 327 hectáreas; además, los títulos mineros de códigos GLN_094 y HEM_097 se encuentran vigentes y la carretera 4G Proyecto Vial Cambao – Líbano – Manizales, impactará tangencialmente esta área protegida, ya que su trazado iría por una zona de amortiguación.

La acción fue interpuesta en contra de Cortolima, CRQ, Corpocaldas, Carder, y el Ministerio de Transporte. Durante el trámite fueron vinculados, además,

la Presidencia de la República, los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, Parques Nacionales Naturales de Colombia, la Agencia Nacional de Minería, ANLA, el IvAH, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Anglogold Ashanti y la Concesionaria Alternativas Viales S.A.S. Estos organismos, en conjunto, impugnaron la decisión del Tribunal (Corte Suprema de Justicia, 2020).

Contrariando su vinculación, las entidades argumentaron diversas razones contra el mecanismo mismo, tales como: improcedencia de la acción de tutela para la defensa del derecho al ambiente sano, por cuanto existe el mecanismo de acción popular; que no se demuestra la existencia de un perjuicio irremediable; que el accionante no allegó ninguna prueba, ni las razones por las cuales las personas que representa no pueden acudir personalmente al amparo o que el demandante no demuestra la conexidad entre la vulneración de los derechos colectivos invocados y la amenaza de sus derechos fundamentales particulares.

Otras entidades argumentan no tener injerencia en los hechos o competencias para implementar acciones de manejo o que ya las vienen cumpliendo. Por el contrario, unas pocas entidades solicitan conceder el resguardo deprecado, al tiempo que reconocieron la importancia ecológica del área protegida y la existencia del perjuicio al que se refiere el demandante; alguna otra indicó que las autoridades ambientales permiten sistemáticamente la deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica a causa de actividades antrópicas.

Por su parte, Parques Nacionales Naturales de Colombia asegura que cumple sus funciones en el manejo del PNN, pues implementa procesos de restauración, realiza numerosos recorridos de prevención, vigilancia y control, ha impuesto medidas preventivas y procesos sancionatorios ambientales e implementa una estrategia continua para la disminución de impactos, presiones y amenazas sobre los ecosistemas estratégicos de alta montaña y sus servicios, mediante "Acuerdos de Conservación". Añade que, los dos títulos mineros se localizan en la zona adyacente y que, objetó la construcción de la vía 4G, pues afecta directamente al área protegida, dado que contempla ampliar el derecho de vía o faja de retiro, y que ha

condicionado el retiro de su objeción si el proyecto conserva su trazado actual y no se amplía su margen derecha.

A partir del análisis de las normas que regulan la protección ambiental del PNN Los Nevados y las pruebas suministradas, el juez constitucional de primer grado concluyó: "no se encuentran razones válidas para que gran parte de los entes accionados, incluyendo la entidad que quiere conservar el Parque, se hayan opuesto al inicio y curso de la presente acción, cuando son evidentes los hechos constitutivos de lesión o daño al Parque Nacional de los Nevados, que se han venido dando a través del tiempo, y que, sobre la integralidad del Parque se ciernen amenazas que atentan contra su sostenibilidad y subsistencia…"

De otra parte, en el análisis de la impugnación del asunto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, advierte que, a pesar de la existencia del mecanismo de acción popular, en el asunto es procedente la acción de tutela porque se configuran los presupuestos de: Legitimación en la causa, inmediatez; subsidiariedad y relevancia constitucional (Corte Suprema de Justicia, 2020).

Así mismo, la Corte, considerando que el resguardo del medio ambiente no es un asunto exclusivo de la agenda nacional, sino, un compromiso de toda la humanidad procedió a revisar las implicaciones de diversos instrumentos del ámbito internacional que buscan preservar un medio ambiente sano, responder a la degradación ambiental y proteger a las generaciones presentes y futuras, tales como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992¸ el Protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático; el Acuerdo de Copenhague de 2009 y el Acuerdo de París de 2015. Consideró así, que los instrumentos de derecho internacional han intensificado el compromiso de proteger los recursos naturales, por su creciente amenaza, que se convierte en una problemática global.

En el ámbito nacional, la Corte sopesó las disposiciones del Decreto 2811 de 1974 -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- la Constitución Política de 1991 y lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia T-622 de 2016, que identificó tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga.

Concluye la Corte Suprema observando que, "los entes gubernamentales no solo están en la obligación de actuar ante la materialización de un daño ambiental, también de adoptar medidas encaminadas a evitar su ocurrencia, pues en la mayoría de los casos los daños causados pueden ser irreparables". Además que… "el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza y las formas de vida asociadas a ella, porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por diversos seres, la convierte en sujeto de derechos individualizables, circunstancia que constituye un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades".

La Corte también revisó el marco normativo relativo a la administración, manejo, protección y conservación del PNN Los Nevados, entre otras, la Ley 2ª de 1959, el Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables-, la Ley 99 de 1993, el Decreto Ley 3572 de 2011 y la Ley 1930 de 28 de julio de 2018.

Dedujo, la Corte que, aun cuando la administración, manejo, protección y conservación del PNN Los Nevados está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, no es su responsabilidad exclusiva pues los distintos entes gubernamentales tienen el deber de adoptar, de manera coordinada y armónica, diferentes medidas encaminadas a contribuir con el manejo, protección y conservación integral de aquella área protegida y, sobre todo, sus zonas de amortiguación, pertenecientes a sus respectivas jurisdicciones.

La Corte también analizó la importancia y función del área protegida, razonando que el PNN Los Nevados es un ecosistema con grandes riquezas hídricas, de fauna y flora, que impone al Estado y, en general, a todos los ciudadanos, el mayor esfuerzo para su protección y conservación.

A partir de todo lo analizado, la Corte Suprema de Justicia resolvió conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana y salud, en conexidad con el medio ambiente y declarar que el PNN Los Nevados es sujeto de derechos a la vida, a la salud y ambiente sano, cuya representación legal está a cargo del Presidente de la República como jefe de Estado, facultad que podrá ejercer a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia o la entidad que haga sus veces.

12.3. Derecho a la participación ciudadana

Sentencia T - 361 de 2017 – Delimitación del Páramo de Santurbán

El Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el trámite de la acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – en adelante MADS – por vulneración del derecho a la participación ambiental dado que no fueron tenidas en cuenta las comunidades en el proceso de delimitación del páramo al expedir la Resolución 2090 de 2014.

"El ordenamiento jurídico ha reconocido el derecho a la participación en asuntos relacionados con el medio biótico, garantía que se erige como la manera más adecuada de resolver los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas. La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa. En ésta última, las diferentes Salas de Revisión han protegido el derecho que tienen las comunidades de intervenir en decisiones de la administración que impactan el ambiente en que habitan o se desarrollan"[16].

La participación es un derecho fundamental, se establece en varias normas, por ejemplo, en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su *artículo 2º que establece como fin estatal "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo." o el artículo 40 que menciona "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político".*

A través de esa garantía se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia, bajo el marco jurídico actual, la Corte resalta que no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad. *La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también*

[16] Sentencia T-361. Pág. 5

depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos. La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades.

Los páramos son ecosistemas de gran importancia, en razón que tienen una amplia diversidad, ofrecen servicios ambientales como la captación y regulación del recurso hídrico, en este caso específico, el Páramo de Santurbán abastece los departamentos de Santander y Norte de Santander, sin embargo, diariamente se encuentra expuesto a múltiples actividades, tales como la agricultura, la ganadería, la minería o el calentamiento global, procesos que conducirían a la disminución del bienestar de la sociedad.

Se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento de lo proferido en el fallo, en el sentido de DEJAR SIN EFECTO la Resolución 2090 de 2014 y en el término de un año emitir una nueva resolución para delimitar el Páramo de Santurbán, sin embargo, a la fecha no han emitido un nuevo acto administrativo. Por parte del MADS[17] dieron la siguiente respuesta:

"El Tribunal Administrativo Oral de Santander, en el ejercicio de sus funciones de juez en el trámite de cumplimiento del fallo proferido resolvió modificar la Sentencia T-361 de 2017, desde un aspecto meramente accidental, con lo cual, y teniendo en cuenta la necesidad de lograr el cumplimiento de la decisión, la Sala, como quedó consignado en el Auto Mixto del 25 de septiembre de 2018 concluyó que debía modificar la orden en las condiciones de tiempo, así:

*Al punto es menester precisar que si bien la Corte Constitucional a través de la sentencia T-361 de 2017, resolvió lo siguiente: "**Primero. Adicionar el artículo 4 de la parte resolutiva de la Sentencia T–361 de 2017**, en el sentido de que la perdida de ejecutoria de la Resolución 2090 de 2014, sólo ocurra una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publique la nueva delimitación del páramo de Santurbán - Berlín y **Segundo. Negar** la solicitud de ampliar el término de (01) año para expedir la nueva delimitación*

[17] Respuesta MADS noviembre de 2022.

del páramo de Santurbán – Berlín, contenido en el artículo 5 de la parte resolutiva de la T -361 de 2017 (…)" (Subrayas fuera de texto).

La primera decisión es la modulación de los efectos del decaimiento de la Resolución 2090 de 2014, tiene sustento en que:

"(i)Dicha resolución "prevé normas de protección sobre el ecosistema de Santurbán, enunciados que han contribuido a su conservación",

(ii)La ausencia de vigencia de esa resolución llevaría a "dejar desprotegido ese ecosistema y la decisión de Corte avalaría la vulneración de principios superiores".

Y con ello, en el principio de precaución, toda vez que, según lo expresado por el Tribunal Administrativo de Santander, "no puede llegar a existir un lapso entre el decaimiento de la Resolución 2090 de 2014 y la expedición de la nueva delimitación del páramo de Santurbán – Berlín pues ello llevaría a que fuera posible realizar actividades o conductas que con esa resolución se prohíben o restringen".

13. Debilidades de las autoridades ambientales que afectan los distintos derechos tutelados

13.1. Situaciones que originan la intervención de la corte constitucional

a. Bajo o nulo control y seguimiento de las autoridades ambientales

El caso presentado en la Sentencia T- 733/17- Cerro Matoso S.A., la Corte Constitucional advierte que determinados niveles de níquel, hierro y material particulado en el recurso hídrico y el aire afectan su calidad, ya sea por las emisiones y vertimientos no controlados por la actividad minera, ocasionando graves perjuicios a la salud humana, desde afecciones cutáneas y manifestaciones irritativas de la vía aérea superior y de la mucosa ocular, que corresponden a lesiones de tipo inflamatorio de las mucosas oral, ocular y respiratoria superior hasta la producción de cáncer de pulmón y abortos espontáneos. De igual manera, se reportan daños en plantas, fauna y el ecosistema en general[18].

De acuerdo al informe realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal-INML, la Corte considera que existe una relación de causalidad adecuada y altamente probable entre las actividades extractivas, desarrolladas por la empresa Cerromatoso S.A. hace más de tres (3) décadas, y: (i) las diversas afecciones a la salud que padecen los integrantes de ocho (8) comunidades indígenas ubicadas en inmediaciones de la mina; (ii) las afectaciones al medio ambiente (agua, animales y plantas) y el peligro en el cual se encuentra su seguridad alimentaria, que padecen las referidas comunidades.

Así mismo, la Corte cuestiona la actividad de control y seguimiento que debieron ejercer la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS y la ANLA desde su creación sobre el

[18] La Corte corrobora que el medio ambiente se ha visto gravemente perjudicado debido a la dispersión de escoria, la presencia de sedimentos en varios cuerpos de agua, la reducción de especies animales y vegetales, la alteración del Caño Zaino, así como la contaminación del aire circundante y diferentes ríos, quebradas y pozos aledaños al complejo minero de CMSA.

cumplimiento de las disposiciones ambientales por parte de la empresa de explotación minera.

Si bien existe una licencia ambiental y unos permisos sobre emisiones y vertimientos, la empresa no ha sido sancionada por infracciones ambientales, y sus actividades han sido monitoreadas por autoridades del orden nacional MADS y ANLA y regional CVS, aunque las entidades encargadas de su control y seguimiento, han identificado tales infracciones, no han ejercido sus facultades correctivas y sancionatorias al respecto en perjuicio de la salud de las personas que habitan en su zona de influencia y de la preservación del medio ambiente circundante[19].

b. Baja articulación interinstitucional entre las entidades del SINA

Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca

El 6 de febrero de 2019, ocurrió una crisis sin precedentes en el proyecto Hidroituango, que se encuentra ubicado en el departamento de Antioquia, generando daños enormes en el caudal del río Cauca. La determinación en la presa fue cerrar la compuerta 1 de la casa de máquinas de la represa, por lo cual el caudal se disminuyó dramáticamente, afectándose considerablemente todo el ecosistema de fauna y flora que depende directamente del buen estado del río. Debido a lo anterior, se generó una afectación de enorme gravedad en relación con la economía de los municipios[20] que, por actividades de pesca, agricultura, transporte, turismo y demás se vieron perjudicados.

Así mismo, el río ha sufrido por la intervención del ser humano, llevando a su caudal a un mínimo histórico con todas sus consecuencias, y exige un proceso de recuperación. Por ello amerita no sólo el resarcimiento actual, sino la materialización de las futuras generaciones como sujetos de derecho, lo que

[19] Debido a las irregularidades encontradas la CGR en 2012 decidió proferir una Función de Advertencia a las siguientes entidades: (i) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (ii) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y (iii) Ministerio de Minas y Energía. En particular la CGR ha detectado numerosos vacíos en la aplicación de la normativa ambiental, así como en el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones ambientales que corresponden a la empresa CMSA, que impide verificar que las acciones dirigidas a prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que producen las actividades de explotación, trasformación y entrega de ferro níquel hayan sido efectivas." (…)
[20] Principalmente Puerto Valdivia, Nechí y Tarazá.

también se encuentra en el principio de precaución aplicado en beneficio a las generaciones futuras.

Además, se relata que el proyecto ha estado en la lupa de la opinión pública por cuenta de activistas y pobladores de los municipios aledaños por las implicaciones ambientales y sociales en las zonas de influencia de este.

Las situaciones narradas dan muestra de que a pesar de que se han hecho acciones para resguardar el ecosistema del río, las autoridades ambientales carecen de una articulación interinstitucional que les permita hacer mayor control, vigilancia y seguimiento para conservar y mejorar las condiciones que han dado lugar a la Sentencia T-38 de 2019.

Sentencia T-361 de 2017 – Páramo de Santurbán

Para delimitar el Páramo de Santurbán, en cuanto a las limitaciones del SINA, radica en la no articulación interinstitucional y las diversas interpretaciones de la norma frente al tema, el Ministerio de Ambiente es quien lidera la expedición de los actos administrativos, por esta razón el MADS dio la siguiente respuesta dando una posible solución frente a las dificultades presentadas "*el nuevo escenario normativo ha vinculado a diversas carteras ministeriales y entidades del Estado para atender las necesidades más apremiantes de los páramos y el habitante tradicional*".

"*De otra parte se encuentra que en las comunidades existen muchos mitos sobre la delimitación que llevan a los habitantes a rechazar el proceso o presentar inconformidad frente a la delimitación del páramo; adicionalmente asocian la delimitación del páramo con las restricciones del uso (todas las actividades productivas) y la tenencia de la tierra (saneamiento predial), estado de incertidumbre que se deriva del desconocimiento o falta de información sobre la ley de páramos y sobre el proceso participativo de delimitación, el cual impiden desarrollar hasta tanto no conozcan de forma directa por parte de las ministras a cargo de las carteras de Ambiente y Agricultura las líneas de acción frente al sector rural del actual gobierno*"[21]

La poca participación por parte de algunas entidades del SINA, afectó de manera negativa e incidió en la desarticulación institucional, causando

[21] Respuesta MADS noviembre de 2022

rechazo a los procesos participativos; otros de los factores asociados a las limitaciones ha sido el orden público, impidiendo el proceso de delimitación del Páramo.

c. El control de la ilegalidad en la minería y el factor tensionante

Sentencia T 622 de 2016 – Río Atrato

En el marco de la sentencia se evidenció que el ejercicio de la minería ilegal ha causado deterioro ambiental sobre la cuenca del rio Atrato, una de sus principales causas es el vertimiento indiscriminado de mercurio y otras sustancias químicas tóxicas necesarias para la realización de actividades mineras.

Cabe mencionar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestó en su escrito de contestación "q*ue carece de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con el Decreto 3570 de 2011 no tiene a su cargo las funciones de expedir las licencias ambientales ni tampoco puede ejercer ningún tipo de control en relación con los hechos que sustentan la acción de tutel*a".

Adicionalmente, "c*orresponde al Ministerio dirigir el SINA - cuyo objeto es asegurar la adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos ambientales, pero que la competencia concreta para tomar acciones respecto de los hechos denunciados recae en otras entidades como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-Viceministerio de Agua y Saneamiento básico, en materia de servicios públicos domiciliarios; la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en materia de licencias para actividades mineras; las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la zona, en materia de aprovechamiento forestal; y finalmente, en las autoridades territoriales que ejercen facultades de policía*".

La honorable Corte Constitucional señala que las respuestas de las diferentes entidades públicas accionadas tuvieron un denominador común y es el de evidenciar una notable falta de información, coordinación y articulación de funciones, jurisdicciones y competencias entre las mismas algo que en otros casos la Corte ha denominado metafóricamente "marasmo institucional". Otro aspecto que generó gran preocupación a la Corte, fue que un número importante de respuestas institucionales insistieron en que la situación de la

minería ilegal en la cuenca del río Atrato no es su competencia ni su responsabilidad.

Revisado el material probatorio la Corte concluye que las entidades competentes son responsables al tener una conducta omisiva al no proveer una respuesta institucional idónea y efectiva para atender y dar solución a la problemática denunciada, en consecuencia concedió el amparo de los derechos fundamentales al agua y a la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas accionantes y ordenó ejercer acciones concretas que permitan enfrentar la difícil situación que ha generado la explotación minera ilegal en la cuenca del río Atrato.

La Corte enfatiza que el SINA tiene como una de sus principales funciones la protección especial de las fuentes de agua, por ende el MADS como coordinador del Sistema Nacional Ambiental no se escapa a la obligación del seguimiento a la protección del Rio Atrato, en consecuencia ordena que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región.

d. Diferencias de criterios frente al derecho a la consulta previa

Una de las razones por la que las Altas Cortes han intervenido en el derecho a la consulta previa es la disparidad de criterios frente a su alcance e interpretación. Para citar un caso, en Sentencia T-704/2016 la Corte Constitucional señaló como "un error" considerar que el concepto de afectación directa se restringe a una afectación al territorio, situación que para el caso de la Comunidad Media Luna Dos, no se equipara por no estar ubicado en el área de influencia directa del proyecto, motivo por el que la mera certificación del Ministerio del Interior no es suficiente para determinar lo anterior.

En este orden de ideas, el criterio de afectación directa se debe entender como aquella que "altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios". En otros términos, la afectación directa se da sin importar que sea favorable o desfavorable, ya que es precisamente dicho

aspecto el que deberá resolverse al consultar a los pueblos indígenas afectados.

Más aún, el Alto Tribunal señala que ante la "ausencia de un catálogo de hipótesis" que permitan establecer la afectación directa, no es la norma o el concepto que fundamenta la procedibilidad de la consulta previa, pues no se puede equiparar el área de influencia directa[22] y "afectación directa".

Ahora bien, para la ANLA, el área de influencia "*es aquella en la que se manifiestan los impactos ambientales significativos derivados del desarrollo del proyecto, obra o actividad, en cualquiera de sus fases, sobre los componentes de los medios abiótico, biótico y socioeconómico*"[23].

Así, es deber de las autoridades que intervienen en el proceso, especialmente de la ANLA y de la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, y de los particulares, verificar la procedencia de la consulta basándose no exclusivamente en el espacio físico en el que se desarrollará el proyecto, ampliación, etc. que fue aportado por el particular interesado, sino, conforme a las normas vinculantes en la materia y la garantía de derechos étnicos, para así determinar la existencia o no de comunidades en el sector que deban ser consultadas.

Sentencia SU698 de 2017 - Arroyo Bruno

Inicialmente, los representantes de las comunidades indígenas La Horqueta, La Gran Parada y Paradero expresaron la vulneración de su derecho a la consulta previa y de los derechos al agua, a la seguridad y a la soberanía alimentaria y a la salud, e incluso el derecho a la igualdad frente a otras comunidades que sí fueron consultadas y tenidas en cuenta. Al respecto la Corte Constitucional estimó que el debate debía centrarse en el análisis del impacto ambiental que tendría el proyecto de desviación del arroyo Bruno, ya que la controversia sobre la ausencia de mecanismos de participación de las comunidades indígenas había sido evaluada y enfrentada en el marco de otro proceso de tutela.

[22] El área de influencia directa se define en los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, Decreto 1076 de 2015.
[23] ANLA. (2018) Guía para la Definición, Identificación y Delimitación del Área de Influencia. Bogotá. Disponible en: www.anla.gov.co

Además, el Ministerio del Interior aclaró que la certificación o no de presencia de comunidades indígenas era un resultado de comprobar 2 circunstancias[24] simultaneas que dependen directamente de la información que suministre la autoridad ambiental que solicita, como el área de influencia directa del proyecto y el área de sus impactos directos. En lo concerniente, se evidenció propiamente en la sentencia[25] que la ANLA y Corpoguajira carecen de herramientas para efectuar sus propios estudios de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA), quedando sujetas a los estudios que entrega la empresa.

Por otro lado, es claro que no existe un instrumento oficial que dé la información o estudios de línea base que se deban tener para la desviación de un cuerpo de agua y su EIA queda a discreción de los parámetros generales sin tener una base en las dinámicas hidrogeológicas que identifiquen zonas de recarga de los acuíferos y su dinámica con el arroyo o su cuerpo superficial de agua.

e. Principio Iura novit curia[26] en las decisiones de las Altas Cortes

En el escenario procesal de la acción de tutela, el principio *Iura novit curia* implica que el juez no pueda limitarse simplemente a verificar el estado de los derechos solo desde la fórmula jurídica como se invocan, de manera que, si se encuentra soportada probatoriamente una amenaza o violación de un derecho no alegado en forma expresa, el análisis del juez debe proporcionar una solución jurídica congruente con los hechos y las pretensiones que, sin importar su imprecisa formulación, responda al deber judicial de conocer el derecho. Sin embargo, la aplicación del mencionado principio supone adecuaciones jurídicas, más no la modificación de lo solicitado o del objeto de la acción.

En salvamento de voto, de la Sentencia T-704/2016, el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva se apartó de dos decisiones adoptadas en la Sentencia, fundamentado en que, en razón a dicho principio, el juez falló por fuera de lo solicitado (extra petita), sin embargo, en dicho examen de los hechos, no

[24] (i) que efectivamente una comunidad étnica (…) se encontrara ubicada con sus usos, costumbres y medios de subsistencia (…) dentro del área de influencia de un proyecto, obra o actividad y (ii), que dicha comunidad [recibiera] un impacto directo ocasionado por la ejecución de [alguno de los ellos]
[25] Ítem 6.3.3.2.5. Pág. 93 sentencia SU698 de 2017.
[26] El principio procesal clásico *iura novit curia*, traducido comúnmente como "el juez conoce el derecho", le permite a un juez determinar el derecho aplicable a una controversia sin consideración a las normas invocadas por las partes.

sometió a controversia las pruebas presentadas, es decir que, la empresa Carbones del Cerrejón no tuvo la oportunidad de controvertir dichos argumentos. En dicho caso, lo que se quiere indicar es que el derecho a la contradicción debe respetarse, aunque se presuma que dicho derecho no cambie las situaciones fácticas de cada caso.

Si bien en este caso, la decisión del Juez Constitucional fue más allá para proteger además del derecho fundamental a la consulta previa, los derechos colectivos y de las comunidades étnicas, no debe perderse de vista que todos los sujetos procesales gozan del debido proceso y derecho de contradicción.

14. Seguimientos de sentencias en auditorías e informes

Es importante mencionar que, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente adelanta el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales relacionadas con el medio ambiente, ya sea a través de una auditoría o una actuación especial de fiscalización. En este acápite se mencionan los principales pronunciamientos de la CGR respecto a las Sentencias objeto del presente estudio.

Además de las actuaciones especiales de seguimiento a una Sentencia específica, también efectúa el examen al cumplimiento de órdenes judiciales como un componente o línea de auditoría, en el Anexo 1 del presente documento se listan las auditorías en las que se efectuaron seguimientos a algunas sentencias, junto con los hallazgos observados.

Sentencia T 622 del 2016 – Río Atrato

Como resultado de **la auditoria del 2019** en relación con los aspectos ambientales de la actividad minera en el río Atrato se encontraron 28 hallazgos resultando no conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados. En consecuencia, se emite un concepto de incumplimiento adverso.

Se evidenciaron irregularidades en la gestión de la función administrativa sancionatoria, la gestión de contingencias y emergencias ambientales, la gestión de la protección y la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos, como la Reserva Forestal del Pacífico o el Distrito Regional de Manejo Integrado Cuenca Alta del Rio Atrato, la aplicación del régimen ambiental en contratos de concesión minera, así como en el seguimiento, monitoreo y control a permisos, licencias, concesiones y autorizaciones.

En el informe se detectaron debilidades en los criterios del (i) plan de monitoreo del Rio Atrato en selección de los puntos de monitoreo estratégicos para la recuperación del Atrato, omitiendo zonas de importancia como la del rio Andágueda (ii) no se incluyeron parámetros para cubrir el seguimiento a todos los puntos mineros en la jurisdicción de Rio Atrato (iii) debilidades en los modelos de simulación en cargas orgánicas BDO5 y en los niveles de sólidos suspendidos en la cuenca del río Atrato.(iv) debilidades en proyectos formulados para la eliminación del mercurio en efluentes mineros omitiendo parámetro del Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico — RAS.

Se encontraron incumplimientos en el plan de acción de descontaminación en los limites permisibles para vertimientos para la minería de metales preciosos y de carbón establecidos en la Resolución 631 de 2015.

Por otra parte, en el informe de **auditoría de cumplimiento 2021** constituyeron 24 hallazgos, se advierte la falta de coordinación interinstitucional respecto al trabajo armónico y complementario entre ellas, en pro del interés público representado en el cuidado y protección del medio ambiente y la salud de las comunidades, como lo establecen los diferentes actos administrativos y sentencias; lo anterior en atención de la función que debe cumplir la administración pública, la cual debe regirse por los principios de efectividad y coordinación, conforme como se indica en el artículo 79 y 80 de la Constitución Política, particularmente en el presente caso en el escenario particular del río Atrato.

Se evidenciaron situaciones de incumplimiento, en áreas de gestión cruciales como el desarrollo de la función administrativa sancionatoria y la imposición de medidas preventivas, compensatorias y sancionatorias, como la Reserva Forestal del Pacífico o el Distrito Regional de Manejo Integrado Cuenca Alta del Río Atrato de que pese a haber sido advertido en el anterior informe de fiscalización no se encontraron avances, la aplicación del régimen ambiental en contratos de concesión minera, así como en el seguimiento, monitoreo y control a permisos, licencias y concesiones, además, se observó una inadecuada expedición de licencias de actividades mineras sin el cumplimiento de los requisitos.

Sentencia T-733/17 - Cerro Matoso S.A

En cumplimiento de la orden decimocuarta de la Sentencia, la CGR junto con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo integran una relatoría especial que

ejerce funciones de coordinación, acompañamiento y supervisión del cumplimiento y ejecución de las órdenes proferidas en la sentencia.

La relatoría estableció la necesidad de construir indicadores para cada una de las ordenes proferidas que les permitieran realizar el seguimiento y mediante estos reporta el avance, tal como quedo establecido en la orden es la Procuraduría la que coordina y consolida el informe final presentado anualmente, actualmente se encuentran liberados dos informes, el de esta vigencia se presentará al final de este año.

Se revisaron dos informes de Relatoría, el primero de 2018 y el segundo de 2020, éstos dan cuenta del proceso de avance de las ordenes impartidas, 3, 4, 5 y 6, 11 y 12.

Para el primero reportan espacios de concertación dentro del proceso de preconsulta, donde participan en calidad de observador/participante, informan sobre solicitudes realizadas al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, con el fin de conocer el avance del desarrollo del perfil epidemiológico de las comunidades accionantes, a la empresa sobre el cumplimiento de la orden de brindar atención médica permanente a miembros de la comunidad con afecciones reportadas en la sentencia.

Adicionalmente indagan al MADS sobre la emisión de la norma con fijación de límites permisibles de níquel en recurso hídrico y en aire y frente a respuesta dada por la entidad sobre existencia de normas con estándares establecidos a partir de 2015 -2017, manifiestan que realizarán consulta a comunidad académica y realizarán visita técnica que les permita corroborar los resultados de las mediciones.

Para el segundo informe, donde se cuenta con más información del cumplimiento de la sentencia por el tiempo transcurrido, hace seguimiento específico a cada orden y como se puede citar en cuanto a la orden de fijación de límites permisibles de níquel en agua y en aire, "… del análisis realizado, se observa que la norma de vertimientos, por si sola resulta ineficaz para regular los límites definidos por la OMS, ya que, para el caso puntual del Níquel, el valor regulado en la Resolución 631 de 2015 es siete veces mayor que el valor recomendado, por lo cual se evidencia que se hace necesario incorporar un análisis e instrumentos complementarios para determinar si las concentraciones del vertimiento que cumplen con la normatividad, tendrían

un impacto hacia un receptor identificado según el uso de agua que se tenga en el punto de captación y/o contacto…"[27]

Así las cosas, teniendo en cuenta que con posterioridad a la Sentencia T-733 de 2017, no se han regulado de forma específica las concentraciones de los compuestos de interés según el uso del recurso hídrico definido, se hace un llamado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que dentro de sus competencias realice una regulación específica sobre el tema, de tal forma que modelos de simulación de los impactos que cause el vertimiento, tomen como referencia los límites permisibles por uso, para que en consecuencia se adopten las acciones puntuales para atender de forma preventiva un potencial impacto a generar en las comunidades, sobre todo para aquellas que utilicen el recurso para consumo doméstico, pecuario, agricultura y recreacional.

En cuanto al nivel de Níquel en aire, se evidencia que el valor incluido dentro de la Resolución 2254 de 2017, se encuentra nueve veces por encima del valor objetivo documentado por este referente internacional. "*Air Quality Guidelines for Europe" de la OMS.* Si bien, el valor referido en la Directiva Europea corresponde a un valor objetivo en el tiempo, no se cuenta con una justificación clara por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permita determinar si por haber superado los límites establecidos aumentan los riesgos en la salud humana, en especial en contraer enfermedades cancerígenas asociadas a la exposición del Níquel y sus compuestos.

Para la Relatoría, incluir el Níquel en la normatividad asociada a la calidad del aire significa un paso importante en materia del control ambiental, sin embargo, se hace necesario contar con el análisis señalado a efecto de poder determinar si la normativa actual es suficiente y cumple con los criterios exigidos en la orden en verificación, o si se hace necesaria una actualización normativa.

Con relación a los informes de **auditoría de cumplimiento**, se han adelantado dos por parte de la CDMA: el primero presentado en diciembre de 2020 reportó avances respecto del estado de las órdenes, constituyó

[27] Informe de seguimiento de relatoría, CGR, Procuraduría y Defensoría 2020.

diecisiete (17) hallazgos administrativos de los cuales quince (15) tuvieron posible connotación disciplinaria y uno (1) posible connotación penal.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República emite un concepto de INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO en los aspectos evaluados, fundamentado en las siguientes situaciones detectadas:

- Debilidades en el cumplimiento de las normativas aplicables en materia del derecho de consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades étnicas, tanto para el desarrollo de la actividad minera, como para el trámite de permisos y la gestión ambiental relacionada con la actividad minera.

- Incumplimientos en el régimen ambiental al permitirse la construcción y operación del gasoducto Jobo Tablón - Cerro Matoso S.A. sin permiso o licencia ambiental desde hace más de 30 años y el incumplimiento de los términos establecidos en el artículo 2.2.2.3.6.3. del Decreto 1076 de 2015 para la evaluación de solicitudes de licenciamiento ambiental.

- Debilidades en el cumplimiento del ordinal décimo primero de la Sentencia T-733 de 2017 referido a la necesidad de regular de manera específica, clara y suficiente los valores límite de concentración para el agua y el aire respecto a las sustancias químicas de hierro y níquel, así como la definición de los criterios de calidad para el uso de las aguas superficiales, subterráneas y marinas

- Debilidades en el cumplimiento de normativas sobre trámite de procesos administrativos sancionatorios, imposición de multas y sanciones, gestión del recurso hídrico, monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, gestión contractual y administración de expedientes digitales.

La segunda auditoría, fue realizada en 2022 **"Informe de Auditoría de Cumplimiento de la Sentencia T-733/17**" presentado en noviembre de 2022, se fijó 5 objetivos. Respecto al objetivo 3 relacionado con evaluar y conceptuar sobre el avance en el cumplimiento de los ordinales 4, 5, 6, 11 y 13, relacionados con: "los informes de gestión ante cualquier evento relevante o importante que involucre el cumplimiento de tales órdenes y que deba ser de conocimiento de esta Corporación". La CVS respondió a la Auditoria de Cumplimiento que posterior a diciembre de 2020, no se

presentaron hechos relevantes o implementados relacionados con el cumplimiento de las órdenes, por lo que no se generaron informes. El 4º. objetivo estableció evaluar y conceptuar sobre el avance en el cumplimiento de las acciones correctivas a partir de 2021, de los hallazgos producto del informe de auditoría de 2020.

Las conclusiones del ejercicio auditor sobre las tres entidades del Sector Ambiente objeto de evaluación en el informe fueron:

En cuanto a MADS y ANLA resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados. En consecuencia, se emite un concepto sin reservas.

Relacionado con la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge CVS. Como resultado de la auditoría de cumplimiento realizada, la Contraloría General de la República considera que, sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-733 de 2017 de diciembre del 2020 a junio de 2022 por parte de la CVS, no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados. En consecuencia, se emite un concepto de Incumplimiento Material Adverso.

Respecto al objetivo 1 de la auditoría relacionadas con el derecho a la salud de las personas perjudicadas por las afectaciones ambientales ocasionadas por la actividad extractiva de la empresa Cerro Matoso S.A, a partir del mes de diciembre de 2020: la empresa Cerro Matoso, lleva a cabo procesos de control, prevención y compensación en pro de la salud de las comunidades que se encuentran en el área de influencia del proyecto, crea un canal de asistencia a las comunidades afectadas en la Fundación PANZENÚ, la cual brinda una atención permanente a las comunidades afectadas, por medio de servicios gratuitos y brigadas de salud. Cumpliendo con la orden de la sentencia.

Se observó el cumplimiento por parte de la ANLA, dentro de sus funciones y respectivo seguimiento de licenciamiento a dicha empresa.

Por otra parte, se encontraron falencias en el desarrollo del control ambiental que realiza la CVS, con respecto al reporte de información de calidad de aire y meteorológica al Subsistema de Información sobre Calidad del Aire – SISAIRE, y la disposición de estaciones semiautomáticas para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire en el corregimiento de Torno Rojo, las

Veredas Pueblo Flecha, Bocas de Uré, Puerto Colombia, Puente Uré, La Odisea y Centroamérica del municipio de Puerto Libertador.

En cuanto al objetivo 3 relacionado con evaluar y conceptuar sobre el avance en el cumplimiento de los ordinales 4, 5, 6, 11 y 13, relacionados con÷ "los informes de gestión ante cualquier evento relevante o importante que involucre el cumplimiento de tales órdenes y que deba ser de conocimiento de esta Corporación". A partir del mes de diciembre del 2020.No se presentaron informes de gestión por no tener hechos relevantes o implementados que involucren el cumplimiento de las órdenes y que deba conocer la corporación con posterioridad del auto del 26 de noviembre de 2020.

Finalmente, la evaluación del objetivo 4 concluye que las entidades auditadas cumplieron con las medidas del Plan de Mejoramiento, producto del informe de auditoría de cumplimiento de 2020 de la Sentencia T-733 de 2017.

Sentencia SU698 de 2017 - Arroyo Bruno

Anterior a la sentencia, la CGR presentó un informe de Auditoría realizada a la ANLA en el año 2017 donde se encontraron hallazgos relacionados con la desviación del Arroyo Bruno:

- No hay un estudio técnico que garantice la no extinción del recurso hídrico.
- No existe una Evaluación Regional del Agua –ERA[28].
- No se había concluido el proceso de consulta previa y ya se habían adelantado obras.
- El sustrato del nuevo cauce carece de lecho rocoso, es diferente al cauce natural afectando la dinámica de nutrientes y fauna asociados. Las estrategias para el repoblamiento de macroinvertebrados y de fauna no son factibles por la pérdida del bosque de galería. No se reproduce ni la estructura ni funcionalidad del bosque.

[28] De acuerdo con el Decreto 1640 de 2012, siendo de especial relevancia como insumo técnico básico para caracterizar la oferta, la demanda y el riesgo hidrológico en La Guajira en procura de una adecuada adopción de decisiones sobre la gobernanza de dicho recurso en una zona con un acentuado déficit del mismo.

Se muestran falencias tanto en la entidad como en el plan de manejo ambiental propio de la desviación del Arroyo previas a la sentencia.

En relación con la orden décima de la Sentencia SU 698 de 2017, que dispuso que *"la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, ejerzan funciones de vigilancia y acompañamiento al cumplimiento de las órdenes de esta sentencia",* La CGR ha desplegado entre otras, las siguientes actividades:

- Acompañamiento en la socialización del estudio de la orden quinta[29] de la sentencia a la comunidad de la Horqueta.
- En 2021 asistencia en la planeación del proceso y acuerdo de agenda.
- Reunión con las comunidades Paradero y Gran Parada, en compañía de los delegados de la Defensoría del pueblo quienes manifestaron que no tenía expertos para discutir el estudio técnico de incertidumbres (2021).
- En 2022 se asistió a 3 reuniones en calidad de garantes en el cumplimiento a la sentencia, donde se realizó un recorrido con la comunidad y la mesa en puntos de observación antes y después del desvío, espacios de participación de incertidumbres donde la comunidad manifiesta persistentes inconformidades.

En este sentido, la CGR realizó una **Auditoría al Cumplimiento** de la Sentencia en el año 2020, que tuvo una calificación final, según la Evaluación de Control Interno, de 2,281 (ineficiente) respaldada por 14 hallazgos administrativos, 7 de ellos fueron trasladados a la Procuraduría General de la Nación al contener posible incidencia disciplinaria; este ejercicio auditor presenta los siguientes hallazgos y conclusiones:

[29] Estudio técnico especificado en la orden quinta Sentencia SU698 de 2017. "**ORDENAR** a la mesa interinstitucional referida en los numerales anteriores que, además de cumplir con las funciones ordenadas por el Tribunal Administrativo de La Guajira y el Consejo de Estado, realice un estudio técnico completo que ofrezca una respuesta informada a las incertidumbres e interrogantes contenidos en el capítulo de esta providencia denominado "Incertidumbres sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto de modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno", de manera que se pueda valorar su viabilidad ambiental. Para el cumplimiento de lo anterior, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente sentencia, la mesa deberá diseñar un cronograma detallado y razonable de sus actividades, así como del responsable específico de cada una de ellas."

- Muestra incumplimiento a la orden cuarta[30] (hallazgos 6, 8 y 9) pues la Mesa no demostró la existencia, ni aporta algún informe oficial que verse sobre los requerimientos del recurso agua para las Comunidades Accionantes frente a sus necesidades y frente a la oferta de este recurso, sobre las condiciones de accesibilidad en el caso del cauce artificial y en el caso del retorno temporal del agua al cauce natural para las comunidades La Horqueta, La Gran Parada y Paradero, como tampoco relaciona los datos de los caudales de oferta hídrica del arroyo a lo largo del año en su cuenca baja, los datos de los caudales de demanda de cada comunidad, no se aclara si estos se suplen o no con las fuentes relacionadas, tampoco se define el caudal ecológico del Arroyo Bruno y cuales son en definitiva las deficiencias o las condiciones de suministro de agua requeridas para las comunidades.

- Deficiencias que impactan el cumplimiento de las órdenes quinta[31] (hallazgo 1) y octava[32] (hallazgo 12), como la ausencia de un plan de trabajo que se constituya en la hoja de ruta para los actores que hacen parte de la Mesa Interinstitucional (orden quinta) y en la evaluación al informe técnico presentado por la Mesa Interinstitucional para sustentar la decisión _(orden octava) de mantener el Arroyo Bruno por su nuevo cauce.
- Debilidades en la rigurosidad del método de valoración económica, en las fuentes de información, soportes documentales y datos; en la evaluación de posibles impactos y en la determinación de las conclusiones presentadas en el informe técnico, que afectan las órdenes

[30] DISPONER que dicha mesa interinstitucional deberá abrir espacios de participación suficientes a los representantes de las comunidades accionantes, así como a las instituciones y al personal técnico que intervino en el presente trámite.
[31] ORDENAR a la mesa interinstitucional referida en los numerales anteriores que, además de cumplir con las funciones ordenadas por el Tribunal Administrativo de La Guajira y el Consejo de Estado, realice un estudio técnico completo que ofrezca una respuesta informada a las incertidumbres e interrogantes contenidos en el capítulo de esta providencia denominado "Incertidumbres sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto de modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno", de manera que se pueda valorar su viabilidad ambiental. Para el cumplimiento de lo anterior, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente sentencia, la mesa deberá diseñar un cronograma detallado y razonable de sus actividades, así como del responsable específico de cada una de ellas.
[32] "**ORDENAR** a la mesa interinstitucional que, como medida provisional, decida acerca del restablecimiento del paso de las aguas superficiales del Arroyo Bruno hacia su cauce natural mientras se realiza el estudio técnico a que alude el numeral quinto de la parte resolutiva de esta providencia, y, de ser del caso, se incorporan sus conclusiones al PMAI. La adopción de esta medida provisional debe resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, sin perjuicio de que la mesa así lo disponga con posterioridad, de conformidad con sus hallazgos." Sentencia SU698 de 2017.

quinta y octava.Respecto a las órdenes sexta[33] y séptima[34], la auditoría mencionada no se pronuncia dado que dependen del cumplimiento de la orden quinta.

Sentencia STC 4360-2018 – Amazonía Colombiana.

La CGR, en el año 2020, liberó una ***auditoria de cumplimiento*** frente al control a la deforestación en la Amazonia Colombiana, la cual tenía como objetivo evaluar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con este fenómeno en esta región por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones autónomas con jurisdicción en la región de Parques Nacionales Naturales de Colombia en el periodo de enero de 2017 a junio de 2019.

De manera general como resultado de la auditoria la CGR evidenció falencias referentes a la gestión ambiental y forestal del estado colombiano en torno a:

- Planes y políticas nacionales que no se llegan a implementar completamente, se implementan de forma tardía o no avanzan en la forma que se prevé o se requiere (ej. Plan Nacional de Desarrollo Forestal, que fue aprobado oficialmente luego de once años de ser creado en la Ley).
- Diseños institucionales (instancias, organismos, normas, reglamentaciones) que nunca se llegan a implementar o a consolidar (ej. Sistema Nacional Forestal, Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación).

[33] ORDENAR a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira y a la empresa Carbones del Cerrejón Limited, que, en el marco de sus obligaciones y competencias constitucionales y legales, especialmente las relacionadas con el control y el seguimiento ambiental, incorporen al Plan de Manejo Ambiental Integral vigente -PMAI- las conclusiones del estudio técnico realizado por la mesa interinstitucional así como sus recomendaciones.

[34] ORDENAR a la empresa Carbones del Cerrejón Limited que, una vez ajustado el Plan de Manejo Ambiental Integral -PMAI-, ponga en marcha, de forma inmediata, las medidas de prevención, mitigación, control, compensación y corrección de los impactos sociales y ambientales del proyecto, que resulten del mismo. Así mismo, de la implementación de dichas medidas, Cerrejón Limited deberá mantener informada a la mesa interinstitucional, en particular, a las autoridades señaladas en la orden décima de esta providencia.

- Exposición al riesgo de insostenibilidad financiera de los planes y políticas nacionales, al no realizarse un sólido ejercicio de proyección y planeación financiera detallada y hacia el largo plazo, teniendo en cuenta que la gestión ambiental es una gestión de largo plazo, más aún desde los enfoques ecosistémicos.

- Baja asignación de recursos por parte del Estado a cambio de mayor presencia de recursos de cooperación internacional, generando debilidad en las fuentes ciertas de financiamiento. Así mismo, debilidades en la armonización de los planes nacionales ambientales y los programas de cooperación internacional.

De manera específica referente a la Sentencia STC 4360 de 2018 la auditoría evidenció dos situaciones de incumplimiento de las dos primeras órdenes por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En el análisis realizado, de los avances en el cumplimiento de la primera orden de la sentencia que obliga a la Presidencia de la República y los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS, y de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general a formular un plan de acción~~,~~; la auditoria encontró que a marzo de 2019 no se había logrado avanzar en su formulación, y que los talleres que se convocaron en los núcleos poblados en el 2018 para avanzar en el plan no garantizaron la participación de las comunidades que habitan lugares apartados, implicando barreras de acceso que los marginaron del proceso.

Así mismo, aunque el Ministerio de Ambiente remitió a la Corte un plan de acción en formato borrador, este no fue aprobado por el gobierno vigente ni socializado con las comunidades. Además, aunque para el 2019 el gobierno actualizó el plan propuesto, y en el PND incluyó una meta de deforestación diferente a cero, aceptando valores de deforestación para el periodo, se firmó el Pacto de Leticia, y se realizaron diferentes talleres, los indicadores de avance en la deforestación continuaron mes a mes y año a año, sin evidenciarse ningún efecto en la disminución de la deforestación para esos periodos.

De esta manera, entre el 10 de septiembre de 2021 y el 31 de enero de 2022 se construyó un informe de cumplimiento a la Sentencia de Tutela 4360 de

2018 por parte de la Mesa de Seguimiento conformada por la Procuraduría General de la Nación – Delegada Ambiental y Agraria, la Defensoría para el Sector Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República, en calidad de integrantes de la Mesa Técnica de Apoyo al Seguimiento; éste presenta sus observaciones al "Informe cumplimiento Sentencia de Tutela 4360 de 2018 el cual reporta las acciones ejecutadas en el periodo con base en los indicadores aprobados por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras en audiencia del 27 octubre de 2021.

Según el informe la matriz de indicadores que, en criterio del comité es una de las herramientas más relevantes para marcar la ruta dirigida a determinar el grado de avance al cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia y los Autos del 22 de agosto de 2019 y 18 de diciembre de 2020, además de ser instrumento para lograr los objetivos que se proponen para contrarrestar la tasa de deforestación, aún se encuentra en consolidación por lo cual no se puede hacer un seguimiento especifico de lo propuesto por este mecanismo.

Por otro lado, el informe encuentra que el estado no cuenta con información científica actualizada frente a la deforestación, lo cual limita la planeación y preparación de acciones administrativas con miras al cumplimiento de la sentencia.

Frente a la orden de construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) el informe destaca la realización de 6 rutas de participación, la suscripción de convenios para el establecimiento de espacios participativos con pueblos indígenas, la realización de 22 talleres: 3 de ellos zonales y 7 locales y finalmente en los centros de investigación y académica niños, niñas y jóvenes se realiza la sistematización de la información realizada por el Instituto SINCHI.

Establece además, que es importante ajustar la prospección del tiempo y meta de una manera más concreta que permitan un mejor seguimiento en los indicadores.

Finalmente se han adelantado esfuerzos con la operación artemisa[35], al tiempo que se ha venido atacando el motor de la ganadería cancelando registro sanitario de ganado que ocupe zonas de PNN.

[35] Campaña conjunta entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Ideam y la Fuerza Pública para combatir la deforestación en Colombia.

Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca

De acuerdo con la sentencia en la orden 3, párrafos[36] 4 y 5 se ordena a la CGR realizar un proceso de acompañamiento y ejecución de las órdenes, además de entregar reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento. Por tanto, la CGR realizó un primer informe de acompañamiento y seguimiento de 2019, entregado en febrero de 2020, un segundo informe entregado en marzo de 2021 y un tercer informe en septiembre de 2021; seguido de una actuación especial de fiscalización a Corantioquia y CSB en junio de 2021.

Tercer Informe de Seguimiento Sentencia No. 038 de 2019

En lo encontrado en el tercer informe, mediante visita de campo desarrollada por el Comité de Seguimiento se pudo observar impactos ambientales irreversibles provenientes de las actividades ilegales de extracción de minerales en los afluentes del Río Cauca, por lo cual se requiere de manera urgente acciones inmediatas por parte de la Fiscalía, el Ministerio de Minas y el Ministerio de Defensa con el fin de frenar la minería ilegal sobre la cuenca del Río Cauca.

Además, se encontraron inconformidades en la comunidad impactada por el proyecto Hidroeléctrico Ituango, pues manifestaron que "el Movimiento Ríos Vivos no los representa". Tampoco se evidencia la actualización de las cifras en aspectos relacionados con educación, actores armados, cambios en las dinámicas del conflicto armado que afectan el territorio, ni en factores relacionados con la salud de las comunidades del Río Cauca.

Por otro lado, se observa que el informe entregado por el MADS, tuvo una mejora sustancial en cuanto a la comunicación en su calidad de representante legal del Río Cauca, con los demás actores relacionados a la sentencia bien sea en calidad de accionado o como entidad vinculada al proceso. Así

[36] "Se ordenará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del pueblo y a la Contraloría General de la República, estas dos últimas participantes en la reunión del Paraninfo de la Universidad de Antioquia que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de las órdenes ya señaladas, proceso liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la Supervisión General del Juez de primera instancia.
La procuraduría General de la Nación, en Conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría entregará reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento"

también, cuentan con un plan de acción específico y sus porcentajes de cumplimiento desde el 30% hasta el 100%.

Informe Actuación Especial de Fiscalización Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia "Corantioquia" y Corporación del Sur de Bolívar "CSB"

Respecto a Corantioquia, se observa con preocupación la desarticulación de entidades importantes que llevan a la no materialización de los pasivos ambientales mineros; es claro que mientras no exista tal rectoría por las carteras ministeriales a cargo no podrá implementarse un enfoque integrado de gobierno. Tampoco se evidencia un liderazgo claro del MADS para evitar la pérdida de biodiversidad y activos de la nación.

Así también se evidenciaron debilidades de la Corporación frente a la misión que tiene como autoridad ambiental en la zona de estudio, en donde se describe en cada expediente las fallas de gestión que se evidenciaron para hacer cumplir las normas ambientales y los requerimientos impuestos a los diferentes usuarios de licencias ambientales.

Finalmente se encuentran deficiencias en las actuaciones de los procesos sancionatorios ambientales y en el seguimiento a la imposición de medidas preventivas, lo que conlleva al incumplimiento de los titulares mineros de sus deberes y obligaciones ambientales.

Dentro de la jurisdicción de la CSB se encuentran aproximadamente 210 títulos mineros, de los cuales, cerca del rio Cauca reportaron 39 títulos sin instrumento ambiental donde no se evidencian acercamientos o seguimientos por parte de la entidad. De la misma forma, el seguimiento a las licencias ambientales vigentes fue escaso y la entidad, en algunos títulos no efectuó seguimiento a los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), ni tampoco a las actualizaciones de planes de manejo.

Respecto a los procesos sancionatorios de la CSB, no se tiene certeza del resultado final de la actuación, por lo que se evidencia un incumplimiento en la gestión de dichos procesos. Así también, en la revisión de los expedientes no se encontraron acciones para dar cumplimiento a las obligaciones que también le competen como autoridad ambiental, ni se evidencia que haya realizado visitas de control y seguimiento tendientes a verificar y contrarrestar hechos que atentan contra la dignidad y la vida de la población

asentada en este territorio, como tampoco se observan las medidas adoptadas por la Corporación para otorgar permisos ambientales.

Auditoría 2021 Cumplimiento al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2021

Se evidenció que, en la formulación del diagnóstico ambiental y social de la cuenca del Río Cauca realizada por el MADS, no se incluyó información que garantizara un diagnóstico más preciso sobre el estado actual y futuro de la oferta, la demanda, calidad y gobernanza del agua en la cuenca del Río Cauca.

Así mismo mostró falta de rigurosidad por parte del MADS en la verificación y validación de la información presentada por las entidades[37] sobre los proyectos ejecutados, en ejecución y proyectados en su jurisdicción para la conservación, protección, mantenimiento y restauración de la cuenca del río Cauca.

Sentencia T – 361 de 2017 – Delimitación del Páramo de Santurbán

La CGR realizó una **auditoría de cumplimiento en el año 2020** frente a las ordenes establecidas en la Sentencia T-361 de 2017, específicamente en relación con el Derecho a la participación en materia ambiental en el marco de la expedición de la resolución que delimitó El Páramo de Santurbán; la auditoría se realizó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales que tienen responsabilidades frente a su protección como la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB y a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR.

Según informe de auditoría a noviembre de 2020, se evidenció un porcentaje de avance frente a las ordenes impartidas en la sentencia:

- Fase informativa: 100%
- Fase convocatoria: 100%
- Fase consulta e iniciativa:100%
- Fase concertación: 20%
- Fase acto administrativo: 5%

[37] 269 entidades. Pág. 36 de la auditoría de cumplimiento (2022) de las órdenes impartidas en la sentencia 038 de 2019.

- Fase expedición de la Resolución: su avance dependerá de la culminación de la fase de concertación.
- Fase implementación de los acuerdos: su implementación es posterior a la expedición de la resolución de delimitación.

Como resultado de la auditoria se consolidaron 7 hallazgos administrativos:

1. Inclusión de áreas de los municipios de Santa Barbara y la Guaca, en la delimitación del Páramo de Santurbán.

2. Oportunidad en el desarrollo de procesos sancionatorios de CDMB.

3. Áreas excluidas al interior del Páramo Santurbán según nueva área de referencia –MADS.

4. Monitoreo de fuentes hídricas en el complejo de paramos jurisdiccionales Santurbán –CDMB.

5. Cierre de minas en el Páramo de Santurbán –CDMB.

6. Cierre de minas en el Páramo de Santurbán –CORPONOR.

7. Lineamientos para el cierre y abandono de minas en zonas de paramo – MADS.

El equipo auditor observó "*la existencia de asentamientos humanos, bocatomas de captación de agua, puntos de vertimientos, actividades agropecuarias, minas inactivas (que pueden tener efectos residuales como los drenajes ácidos y la presencia de metales pesados), y otras actividades antrópicas*[38]", razones éstas que, afectan la calidad de agua en las zonas de páramo, por lo tanto se requiere proteger el recurso hídrico y mitigar los impactos negativos que se están generando, adicionalmente se ven afectados los territorios que dependen directamente del recurso hídrico que proviene del páramo.

Igualmente se logró evidenciar que Corponor no adopta medidas de prevención que garanticen la protección del páramo, la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible; con relación a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB en cuanto al seguimiento de actividades mineras y cierre, la Corporación no garantiza los

[38] Auditoria de Cumplimiento. (2020). Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/022+Informe+Auditoria+Cumplimiento+MADS+Paramo+de+Santurban+ls.pdf

mandatos constitucionales, misionales y legales para la protección especial de los páramos.

El equipo auditor también logró evidenciar que por parte del MADS, se expuso un marco legal para el cierre de minas, sin embargo, no incluye elementos específicos para el cierre y desmantelamiento de minas en zonas de páramo.

OTRAS SENTENCIAS INCLUIDAS EN LÍNEAS DE AUDITORÍA

Además de los seguimientos efectuados por la CGR a las Sentencias enunciadas en los ítems precedentes, también se encuentran ocho (8) actuaciones que contienen hallazgos relacionados con el cumplimiento de sentencias. Esta información se puede encontrar de manera más detallada en el Anexo 1. En dicho anexo se reportan hallazgos que obedecen a deficiencias en las actividades de supervisión, control e intervención; así mismo, actividades que no se realizan de manera oportuna o que subsanen el derecho vulnerado en la jurisprudencia.

Así mismo se encontró que cuando se ordenan estudios o informes de distintas situaciones ambientales, éstos tienen una tendencia a no cumplirse en sus plazos ni a tener la rigurosidad técnica que requiere, especialmente en la valoración de aspectos ambientales y sociales.

14.1. Estado de cumplimiento de las sentencias - limitaciones de las entidades del SINA a las órdenes de las sentencias

Sentencia T 622 de 2016- Río Atrato

En el desarrollo del informe, la CGR preguntó a las entidades vinculadas como el Ministerio de Ambiente, Ministerio de Defensa Nacional –MDN, Agencia Nacional de Minería –ANM y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, sobre el estado del cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco de la Sentencia T-622 de 2016, al respecto se encontró lo siguiente:

Cuadro 1 Estado de cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016

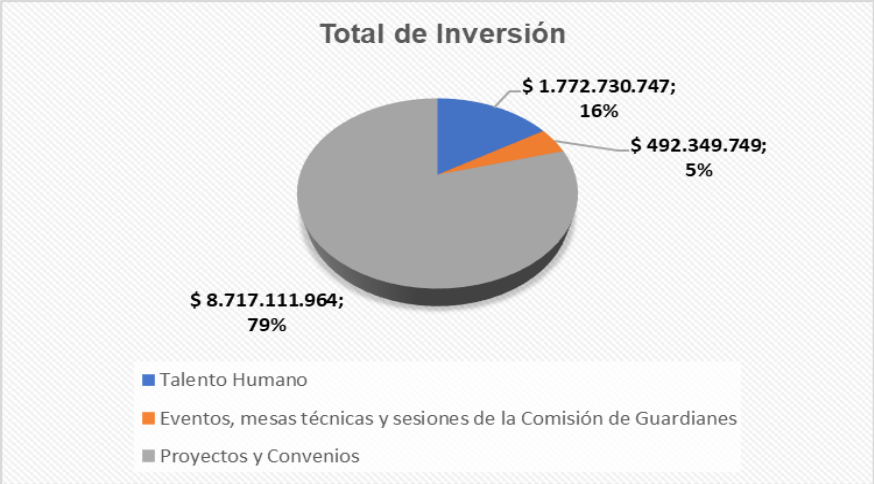
# Orden	Responsabilidad de la orden	Cumplimiento	Entidad responsable
4	Ordena al Gobierno Nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río.	El Presidente de la República expidió un Decreto[39] mediante el cual se designó como representante legal de los derechos del río Atrato y sus afluentes al MADS. El MADS crea la Comisión de Guardianes del Rio Atrato como un espacio de diálogo, articulación y coordinación para el cumplimiento de las órdenes.	Gobierno Nacional y el MADS.
5	Diseñar y poner en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región	Se encuentra en estructuración el Plan de Acción para descontaminar la Cuenca del Rio Atrato denominado "Estrategia de Gobernanza para el Majestuoso Atrato"	MADS, MinHacienda, MDN, a Codechocó y Corpourabá, Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y municipios demandados.
6	Diseñar e implementar dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó.	El Ministerio de Defensa Nacional en el cumplimiento de esta orden desarrolló y presentó en diciembre de 2017, dentro del plazo establecido por la H. Corte Constitucional, el Plan de Acción "Yo me Comprometo con el Río Atrato"	MDN, Policía Nacional, Ejército Nacional de Colombia, Fiscalía General de la Nación, Departamentos de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados
7	Diseñar e implementar dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona.	El plan de acción de la orden séptima fue adoptado el 21 de noviembre del 2021, en la sesión 14 de los Guardianes del Rio Atrato se integra de 5 líneas estratégicas conformadas por 25 sublineas y 87 iniciativas para ser desarrollados por proyectos y convenios en el marco de la Sentencia T- 622 del 2016.	MDR, MinInterior, MinHacienda, DNP, DPS, Departamentos de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados

Respuesta a la CGR del MADS, MADR, MDN.

Se han gestionado recursos, para el cumplimiento de la orden quinta, invertidos en contratación del equipo técnico y la realización de talleres, eventos, mesas técnicas y realización de las sesiones de la Comisión de Guardianes para el período 2019-2022 como se relaciona a continuación:

[39] Decreto 1148 del 5 de julio de 2017

Gráfico 1 Resumen Recursos Gestionados Dirección del Recursos Hídrico 2019-2022.



Fuente MADS, cálculos por la DESMA.

El MADS a través de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, (DGIRH) ha gestionado **$ 10.982.192.460.**

En relación a la orden sexta, a cargo del MDN, diseñó el Plan de Acción "Yo me Comprometo con el Río Atrato" se han venido ejecutando las siguientes actividades:

- Crear el Consejo Superior de Minería[40].
- Crear el Sistema de Información Nacional Minera (SINAMI)[41].
- Definir la Estrategia de Defensa Judicial con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[42].
- Definir buenas prácticas judiciales y administrativas en la defensa de entidades y funcionarios. Se elaboró el documento denominado "Mesa de Seguridad Jurídica"[43] Con la información suministrada por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería se construyó el semáforo operacional.

[40] para generar espacios de toma de decisiones políticas y técnicas y de intervenciones Inter agenciales con el propósito de unificar las intervenciones del Estado en contra de la explotación ilícita de minerales.
[41] Para analizar y coordinar la viabilidad de este sistema que pretende integrar todo el conocimiento minero disponible.
[42] Con el propósito de la consolidación y estandarización de los criterios jurídicos de las actuaciones operacionales, para generar seguridad jurídica en el área operacional y reducir la litigiosidad para el Estado colombiano.
[43] Por la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio de Defensa Nacional, con recomendaciones mínimas para las actuaciones en contra de la explotación ilícita de minerales.

- Manejo de Lecciones Aprendidas[44].

De acuerdo a la Agencia Nacional de Minería –ANM y conforme a las políticas gubernamentales para prevenir y controlar la explotación ilícita, se encuentran funcionando plataformas para el registro y seguimiento de comerciantes mineros, con el objetivo de optimizar sistemas de información al seguimiento del ciclo de mineral y a reforzar los medios de vigilancia y control por parte de las autoridades competentes; sin embargo, aún no se plantea una estrategia contundente para enfrentar el flagelo de la minería ilegal en las inmediaciones del Rio Atrato, aunque la Corte planteó la necesidad de que las autoridades mineras y ambientales realicen procesos integrales de erradicación de la minería ilegal a nivel nacional.

Para el cumplimiento de la orden séptima el MADR manifiesta la vital importancia de la articulación con las alcaldías de los municipios accionadas de la cuenca del Rio Atrato; con el propósito de ejercer el plan de acción este ministerio a través de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos ha solicitado mediante correo electrónico un delegado a cada una de las alcaldías que tenga conocimiento y competencias en temas relacionados con la línea de producción sostenible, sin embargo, no se ha obtenido respuesta lo que dificulta la implementación del plan de acción en cumplimiento de esta orden.

Limitaciones de las entidades y actores para dar cumplimiento a la sentencia

Frente a las limitantes en el cumplimiento del plan de acción para la descontaminación de la cuenca del Rio Atrato, el MADS manifiesta que es imperativo la eliminación del ejercicio de la minería ilegal y el control de la ilegalidad en el territorio, toda vez que si no se dan estas condiciones es imposible realizar acciones de restablecimiento o recuperación ecológica, ya sea por la dificultad de acceso a las áreas afectadas[45] o por no incurrir en un proceso de malversación de dineros públicos al invertir en acciones que tienen un alto riesgo de no tener un impacto real, como sería realizar reforestación o rehabilitación de zonas que pueden ser objeto de degradación por extracción ilícita de minerales.

[44] Diagnóstico en coordinación con el MINMINAS y el MADS, para identificar y definir las capacidades y deficiencias de las comunidades en el Atrato para que puedan lograr la regularización minera.
[45] Por los temas de seguridad que esto conlleva ya que dichas actividades de afectación son de carácter ilícitas. Según el MADS.

Sentencia T-704/2016 - Cerrejón

Las órdenes de esta Sentencia se encuentran en cumplimiento, el Ministerio del Interior, en comunicación de fecha 15 de noviembre de 2022, manifestó que la empresa Cerrejón Limited desde el año 2018 se encuentra realizando las reuniones de preconsulta y apertura, análisis de impactos y formulación de medidas de manejo en las comunidades.

En dichas reuniones además participan la ANLA, Procuraduría Regional, Alcaldía de Uribia, Albania, Personería de Maicao, Defensoría del Pueblo, Gobernación de la Guajira y el Ministerio del Interior. Según lo manifestado por la ANLA, han participado alrededor de 332 comunidades y un resguardo indígena ubicadas en el área de influencia del proyecto, proceso en el cual, se presenta el Plan de Manejo Ambiental a las comunidades. Así mismo, han adelantado espacios de participación con población no étnica asentada en los Municipios del área de influencia para que coadyuven en la identificación de impactos del proyecto.

Ahora bien, es importante aclarar que, de acuerdo a lo manifestado por las entidades, el proceso realizado (por Cerrejón Limited y la ANLA) para determinar las comunidades étnicas posiblemente afectadas no ha concluido; lo que no significa la exclusión o desatención de las comunidades étnicas que no han sido convocadas a la fecha al proceso consultivo, pues de acuerdo a la complejidad y magnitud del proyecto, el proceso se separó por actividades (Mina, Línea Férrea y Puerto).

Sentencia T-733/17 - Cerro Matoso

Se detalla a continuación las órdenes de esta Sentencia relacionadas con la protección al medio ambiente y a la salud de las comunidades accionantes:

Cuadro 2. Estado de cumplimiento de la Sentencia T-733 de 2017.

# Orden	Orden impartida	Cumplimiento (2017-2021)	Entidad responsable
4	Realizar consulta previa con las comunidades afectadas, en la cual se establezcan medidas de prevención, mitigación y compensación ambiental, que pudiera ocasionar la continuación de las labores extractivas por parte de la empresa Cerro Matoso S.A.	El Ministerio del Interior presenta el proceso consultivo con fechas de desarrollo de etapas surtidas en el marco del mismo que comprenden; preconsulta de apertura, consulta previa (Talleres, formulación, protocolización) y seguimiento de acuerdos.	El MinInterior, Cerro Matoso S.A., MADS, y el MinSalud.

5	Iniciar los trámites para la expedición de una nueva licencia ambiental que (i) Corrija los impactos ambientales de sus operaciones hasta el tiempo estimado de su finalización; y (iii) Garantice la salud de las personas que el área de influencia del proyecto, así como la protección del medio ambiente conforme a los estándares constitucionales vigentes.	El Gasoducto Jobo Tablón de Cerro Matoso cuenta con una licencia ambiental global otorgada mediante la Resolución 1878 del 23 de noviembre de 2020, que entró en vigor a través de la Resolución 375 del 23 de febrero de 2021.	Cerro Matoso S.A
6	Constituir una Brigada de Salud, y posteriormente: (i) Haga una valoración médica de las personas registradas en los censos del Mininterior como personas afectadas; (ii) Construya el perfil epidemiológico de esas comunidades; (iii) Haga entrega de los resultados de la valoración médica y del referido perfil a esas personas; y, (iv) Presente un informe del cumplimiento de la orden, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	A través de la Dirección de Epidemiología y Demografía de Minsalud, se realizaron perfiles epidemiológicos en las siguientes comunidades étnicas del área de influencia de Cerro Matoso S.A: Bocas de Uré, Puente de Uré, Centroamérica, Consejo Comunitario Comunidades Negras, Guacarí La Odisea, Pueblo flecha, Puerto Colombia y Torno Rojo.	Ministerio de Salud y Protección Social
7	Brindar atención integral y permanente en salud a las personas que se encuentren registradas en los censos y padezcan ciertas enfermedades.	La empresa lleva a cabo procesos de control, prevención y compensación en pro de la salud de las comunidades que se encuentran en el área de influencia del proyecto.	Cerro Matoso S.A
11	Regular de manera específica, clara y suficiente valores límite de concentración para el agua y el aire, respecto a las sustancias químicas de hierro y níquel	Expedición de las Resoluciones MADS 0631 de 2015 sobre vertimientos al recurso hídrico y 2254 de 2017 sobre emisiones de aire. No obstante, el seguimiento realizado por la relatoría sugiere verificación y posible actualización de las normas para dar cumplimiento a lo ordenado.	MADS
12	Realizar un control ambiental estricto y efectivo sobre las actividades extractivas de la empresa Cerro Matoso S.A. y el cumplimiento de las medidas de mitigación, prevención y compensación que se acuerden en el proceso consultivo.	Se ha realizado el control y seguimiento ambiental a las obligaciones establecidas al titular del proyecto, y se han adelantado mesas de trabajo con el MADS y la CVS, indica ANLA que continúa realizando el control y seguimiento ambiental riguroso al instrumento de manejo y control del proyecto.	ANLA y CVS
14	Establecer una relatoría especial para coordinar, acompañar y supervisar el cumplimiento y ejecución de todas las órdenes proferidas en los numerales anteriores.	Por parte de la CGR, se ha venido cumpliendo el control y vigilancia con un informe de auditoría de cumplimiento (2020), asistencia en la planeación del proceso y acuerdo de agenda, acompañamiento en socializaciones e informes de seguimiento.	Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la CGR

Fuente. Respuesta a la CGR de MADS, ANLA, CVS, MinSalud y MinInterior

El despacho judicial encargado del seguimiento de la sentencia señaló lo siguiente:

"…Conclúyase el incidente de verificación de cumplimiento respecto de las órdenes emitidas en los ordinales cuarto, quinto, sexto, décimo primero y décimo tercero de la Sentencia T-733 de 2017 proferida por la Corte

Constitucional por haber sido efectivamente cumplidas, sin perjuicio de que las entidades allí contenidas podrán continuar presentando informes de gestión ante cualquier evento relevante o importante que involucre el cumplimiento de tales órdenes y que deba ser de conocimiento de esta Corporación."

De otra parte, el Tribunal encontró que la consulta previa realizada por el Ministerio del Interior cumplió con los aspectos ambientales ordenados por la Corte Constitucional a saber: (i) Medidas tendientes a la descontaminación del ecosistema (aire, suelo y cuerpos de agua); (ii) Adopción de métodos técnicos que impidan el levantamiento y la dispersión de material particulado; (iii) Restauración de la cuenca hídrica del Caño Zaino; (iv) Restablecimiento de la capacidad productiva de los terrenos afectados; (v) Recuperación del paisaje; y, (vi) Aislamiento del complejo minero mediante barreras artificiales y/o naturales. La implementación de estas medidas se realiza de acuerdo con un enfoque diferencial atendiendo el grado de cercanía de cada comunidad con el área de explotación y el centro minero-industrial de Cerro Matoso S.A.

Para asegurar la capacidad del recurso hídrico en el área de influencia del proyecto minero Cerro Matoso, CVS manifiesta que esta área hace parte de la red de monitoreo de calidad de agua superficial contemplada para el departamento de Córdoba desde el año 2018 hasta la fecha. Para la vigencia de 2022, la CVS en su propuesta de red de monitoreo de calidad de agua, contempló nuevamente dos puntos ubicados aguas arriba y abajo de la zona de influencia de la Empresa.

Limitaciones de las entidades

Referente a las limitaciones del Ministerio de Salud para el cumplimiento de la Sentencia, reconoce como un factor importante la articulación con la comunidad para conciliar y llegar a acuerdos para el desarrollo de los compromisos que se adquieren en las órdenes judiciales. Se analizó este criterio como una oportunidad de mejora que permitió consensos y democratización de las acciones.

Las demás entidades no reportan limitaciones, éstas manifiestan que han cumplido o están dando cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

Sentencia SU 698 de 2017 - Arroyo Bruno

De acuerdo con la empresa Cerrejón Limited[46], el proyecto de desviación del arroyo Bruno contaba con diversas[47] estrategias para minimizar los impactos ambientales, entre ellas un seguimiento y monitoreo para realizar los ajustes necesarios; sin embargo, al indagar con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM, indicó que para el monitoreo del cauce natural del arroyo, la Red de Referencia Nacional del IDEAM no es suficiente para observar cambios regionales, y es necesario complementarla con la implementación de redes de monitoreo específicas que permitan detallar este tipo de eventos por parte de las autoridades ambientales regionales, sin embargo, estas redes no se evidenciaron.

La sentencia resolvió conceder el amparo de los derechos, mencionados en el segundo acápite del presente estudio, por medio de 11 órdenes, el grupo auditor evaluó el cumplimiento de las órdenes que conllevan responsabilidades directas a las entidades, como se muestra en el cuadro 3, de la Sentencia, pues estas conceden la protección de los derechos y revoca decisiones anteriores.

Cuadro 3. Estado de cumplimiento de la Sentencia SU 698 de 2017

[46] En la Sentencia SU698 de 2017. Pág. 13

[47](i) el nuevo cauce debería imitar y recrear todas las condiciones del cauce natural, de suerte la obra no se limitó a construir un *"simple canal, sino que este reproduce las condiciones físicas y bióticas del cauce original, incluyendo su forma meándrica o geométrica (curvas), pendiente, velocidad y capacidad de flujo de agua, lo que permitirá la integración y la reproducción de especies de fauna y flora";* (ii) el nuevo canal garantizaría la seguridad en la conducción de las aguas superficiales, permitiendo conducir crecientes súbitas sin riesgo de desbordamiento, con una planicie de iniciación que contribuiría a la amortiguación y tránsito de grandes crecientes; (iii) asimismo, se proyectó el traslado del cauce original al nuevo cauce de los individuos juveniles de especies nativas del bosque de galería que rodeaban el arroyo, así como el material genético presente en bloques de suelo, *"permitiendo acelerar el proceso de rehabilitación del área y la siembra de especies nativas, incluyendo plantas medicinales";* (iv) se contempló la construcción de estructuras de fondo del cauce que permiten replicar los resaltos del flujo de agua, tales como entramados de madera, hábitats para la colonización temprana de fauna y jagüeyes; (v) se prevé un proceso de seguimiento y monitoreo para realizar los ajustes necesarios." Información tomada de Carbones del Cerrejón Limited, *Modificación parcial del cauce del arroyo Bruno. Alternativa 1A,* p. 6.

# Orden	Orden impartida	Cumplimiento (2017-2020)	Entidad responsable
4	DISPONER que dicha MTI deberá abrir espacios de participación suficientes a los representantes de las comunidades accionantes.	La auditoría[48] determinó 3 hallazgos (6, 8 y 9) que indican que no se incluyeron las comunidades La Horqueta, La Gran Parada y Paradero que debían ser tenidas en cuenta en la definición de los impactos derivados de las condiciones de los dos escenarios, el artificial y natural. Esto muestra debilidades en la consecución, inclusión y uso de información social y socio ambiental actualizada y confiable de primera mano por todas las comunidades impactadas.	La mesa interinstitucional.
5	ORDENAR se realice estudio técnico completo que ofrezca una respuesta informada denominado "Incertidumbres sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto de modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno"	La auditoría[49] determinó un hallazgo relacionado con la ausencia de un plan de trabajo que se constituya en la hoja de ruta para los actores que hacen parte de la Mesa de Trabajo Interinstitucional, entendida como la instancia principal en el cumplimiento de la Sentencia SU698/17 de la Corte Constitucional. A la fecha de la ejecución de la auditoría, la MTI no había realizado el estudio técnico completo que ofreciera una respuesta informada a las incertidumbres sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto de modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno.	La mesa interinstitucional.
6	ORDENAR que se incorporen al Plan de Manejo Ambiental Integral vigente -PMAI- las conclusiones del estudio técnico anterior, así como sus recomendaciones.	La auditoría[50] no se pronuncia sobre el cumplimiento de la Orden Sexta de la Sentencia SU698/17, dado que depende del cumplimiento de la Orden Quinta.	ANLA, MADS, Corpoguajira y empresa Carbones del Cerrejón Limited.
7	ORDENAR que, una vez ajustado el PMAI, se ponga en marcha, de forma inmediata, las medidas de prevención, mitigación, control, compensación y corrección de los impactos sociales y ambientales del proyecto.	La auditoría[51] no se pronuncia sobre el cumplimiento de la Orden Séptima de la Sentencia SU698/17, dado que depende del cumplimiento de las órdenes quinta y sexta.	Carbones del Cerrejón Limited.
8	ORDENAR que, como medida provisional, decida acerca del restablecimiento del paso de las aguas superficiales del Arroyo Bruno hacia su cauce natural mientras se realiza el estudio técnico.	En la evaluación de esta orden, la auditoría[52] determinó un hallazgo (el 12) a partir de la revisión exhaustiva del informe presentado por la Mesa Interinstitucional, titulado: *"Respuesta a la Orden Octava de la sentencia SU698-2017, de la Corte Constitucional, en el sentido de evaluar la conveniencia del establecimiento del paso de las aguas superficiales del arroyo Bruno hacia su cauce natural como medida provisional".* El informe se desvía de lo ordenado por la Corte Constitucional, respecto a la medida provisional, dado que centra y apunta su trabajo al desmantelamiento del cauce artificial y no analiza	La mesa interinstitucional

[48] Auditoría de cumplimiento de junio 2020. "Aspectos ambientales de la sentencia SU-698/17 en relación con el proyecto de desvío del cauce del Arroyo Bruno" CGR-DVF.
[49] Ibidem 48.
[50] Ibidem 48.
[51] Ibidem 48.
[52] Ibidem 48.

		con suficiencia y profundidad el escenario de retornar temporalmente el flujo de las aguas por el cauce natural, de tal manera que se soporte clara y directamente la conclusión del informe (de no restablecer el paso de las aguas superficiales a su cauce natural) independiente de su resultado.	

Fuente. Auditoría de cumplimiento de junio 2020. "Aspectos ambientales de la sentencia SU-698/17 en relación con el proyecto de desvío del cauce del Arroyo Bruno" CGR-DVF.

Sentencia T-38 de 2019 - Río Cauca

Respecto a la protección del río Cauca ordenada en la Sentencia T-38, se consultó a las entidades responsables como el MADS y Corantioquia, dándose un cumplimiento en su orden principal que da responsabilidad a las diferentes entidades como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Estado de cumplimiento de la Sentencia T-38 de 2019

# Orden	Orden impartida	Cumplimiento (2017-2021)	Entidad responsable
3	Ordena al Gobierno Nacional ejercer la tutoría y representación legal de los derechos del río (Designación por el Presidente de la República, pudiendo ser el MADS).	Se eligió un representante legal del río conforme a la sentencia.	MADS
	Conformación y desarrollo de una comisión de los guardianes del río.	Se conformó y empezó a operar, incluyendo la elaboración de su reglamento operativo. Se han desarrollado ocho (8) sesiones ordinarias y una (1) sesión extraordinaria de la comisión de guardianes del río Cauca. Construcción colectiva del Plan de Acción para la conservación, protección, mantenimiento y restauración de la Cuenca del río Cauca. Se Realizó el diagnóstico social y ambiental de la cuenca del río Cauca donde pueden evidenciarse las principales problemáticas en la misma. Se han realizado más de 130 encuentros entre socializaciones, mesas de trabajo conjuntas para consolidación del diagnóstico, visitas a territorio y mesas de articulación.	Humboldt, Autoridad Nacional de Acuicultura y Corantioquia
	Realizar proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de las órdenes.	Los documentos mencionados fueron revisados por la CGR y se emitieron sus respectivos informes.	CGR y Procuraduría.

Fuente. Información enviada por el MADS y Corantioquia.

Al respecto, se puede observar el avance de la Sentencia T-38 según las responsabilidades de EPM, en lo relacionado al proyecto Hidroituango, que generó inicialmente la preocupación por la preservación del río Cauca, aunque no es mencionado directamente en la sentencia, el siguiente cuadro describe sus acciones respectivas:

Cuadro 2. Avances de EPM en la Sentencia T-38 de 2019.

Acción	% Cumplimiento	Observación
Plan de acción específico PAE	83%	
Actividades de la licencia ambiental que aportan al cumplimiento de la sentencia.	100%	
Vincular de manera activa a los guardianes del río en los estudios y proyectos que son llevados a cabo por EPM en la cuenca media y baja del río Cauca.	100%	
Implementar una estrategia llamada dialogo de saberes	60%	8 convenios o contratos con instituciones[32] participantes.
Formar a los guardianes del río Cauca en la línea de gobernanza y participación como fase previa a la formación para la formulación de proyectos.	20%	Hacen parte de la formación en formulación de proyectos a partir de las iniciativas propuestas por el cuerpo colegiado.
Llevar a cabo con los guardianes del río un diplomado en formulación de proyectos.	20%	
Formular por parte de los guardianes y con el apoyo y acompañamiento de EPM a propuestas de proyectos que deben ser presentadas al MADS	20%	
Presentar los proyectos formulados por los guardianes del río a diferentes entidades financiadoras a nivel nacional e internacional.	0%	Esta actividad se proyecta adelantar una vez se tengan listas las iniciativas.
Participación en mesas territoriales del plan de acción nacional MADS	100%	
Articulación con el plan de acción nacional.	100%	Todo el plan de acción a nivel nacional que incluye todas las acciones mencionadas en las filas anteriores. EPM se encuentra con el MADS en reuniones continuas que permita insertar dichas actividades en el plan de acción nacional.

Fuente: EPM respuesta con radicado 20220130236552

Por otro lado, los recursos invertidos durante las vigencias 2021 y lo transcurrido del año 2022 por el MADS, con el fin de orientar las acciones que demanda este fallo judicial, se han centrado en:

- Contratos de prestación de servicios de los profesionales que apoyan el cumplimiento de la sentencia.
- Gastos de viaje de los profesionales para dar apoyo técnico en cada una de las actividades que se han realizado para la concertación, direccionamiento y ejecución de las actuaciones.

Se estima un valor aproximado invertido que asciende a la suma de quinientos noventa y seis millones ochocientos cincuenta y dos mil cuatrocientos setenta y dos pesos ($ 596,852,472).

Limitaciones de las entidades y actores para dar cumplimiento a la sentencia

La principal debilidad para ejercer la tutoría y representación legal de la cuenca del río Cauca, por el MADS está en que dentro de la misionalidad del Ministerio no se tiene como competencia realizar seguimiento y control a las entidades del Estado que deben desarrollar acciones en la jurisdicción de la

cuenca para la protección, conservación, restauración y mantenimiento, por ende, resulta complejo exigir compromiso de las entidades para contribuir al cumplimiento de las acciones. Las entidades, en el momento de ejercer el seguimiento y control, argumentan que no existe una orden específica para su entidad puesto que la Sentencia nombra al Gobierno Nacional y solo da una posibilidad de ser el MADS quien tenga la tutoría.

El MADS no cuenta con un presupuesto particular para adelantar las acciones que demanda el cumplimiento de la Sentencia ni para apoyar y asegurar la participación de las comunidades en espacios de trabajo virtual y presencial que, para este último, implica el traslado de los 13 integrantes del cuerpo colegiado de guardianes desde su lugar de habitación hasta los puntos de encuentro acordados, donde se llevarán a cabo las reuniones, visitas o talleres.

Sentencia STC 4360-2018 – Amazonía Colombiana.

Frente a las órdenes formuladas por la Corte, enfocadas al control de la deforestación y mitigación al cambio climático, los actores responsables sustentaron sus avances en las diferentes actividades planteadas como mesas de trabajo interinstitucionales con comunidades, planes y programas proyectados al cumplimiento de la Sentencia, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Estado de cumplimiento de la Sentencia STC 4360 de 2018

#	Orden impartida	Cumplimiento (2019-2021)	Entidad responsable
1	Plan de corto, mediano, largo plazo para contrarrestar la deforestación	En el 2018 se radicó el plan, con actualización en el 2019. En el 2020 se realizaron 11 mesas de trabajo sectorial, con 57 entidades. Se realizaron acciones dirigidas a reducir la deforestación en el territorio, evitar la pérdida de ecosistemas, e identificar su estado de conservación. El MINAGRICULTURA en el 2020 lideró 10 mesas de revisión y validación para la actualización del plan, se generó un informe de seguimiento a la mesa técnica con 99 acciones y 3 líneas de trabajo.	MADS, MADR
2	Pacto intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano (PIVAC).	En cabeza del MADS se estructuro una estrategia participativa, con enfoque diferencial y étnico en 6 rutas, con pueblos indígenas (37 talleres en 2021), comunidades negras, palenqueras, raizales (22 asambleas departamentales y 3 espacios autónomos) niños, niñas y adolescentes y jóvenes (4 talleres por departamento). En el 2018 se realizaron 5 talleres para la construcción del PIVAC, que fue entregado a la corte, sin pronunciamiento posterior. En el 2019 se inició la conceptualización del PIVAC como	MADS, MADR

		un acuerdo de voluntades entre las entidades estatales, comunidades, sociedad civil, academia y sector privado. En el año 2020 se reunió la mesa interinstitucional para definir la versión previa del PIVAC. De Acuerdo con el MADS el PIVAC se encuentra en construcción, dado que las rutas de participación no han concluido.	
3	Inclusión plan de acción para~~para~~ reducir la deforestación en los POT.	En la jurisdicción de Corpoamazonia, CDA y Cormacarena se evidencia un incumplimiento en esta orden, por lo cual se presenta como una de las principales debilidades que se centra en los instrumentos de planeación territorial de los municipios de la región, así como la falta de actualización de estos planes, y los periodos de formulación y revisión con una carencia institucional para afrontar la problemática de la deforestación y el cambio climático en la amazonia colombiana	CDA, Cormacarena, Corpoamazonia, alcaldías municipales.
4	Plan de acción territorial corporaciones.	La CDA y Corpoamazonia, han implementado estrategias como pago por servicios ambientales, operativos de control, planes de ordenamiento forestal, programas de negocios verdes, manejo forestal comunitario y jornadas de capacitación, sin embargo, Cormacarena, ha sido la única de las 3 corporaciones que ha formulado y estructurado un plan de acción específico con seguimiento enfocado en contrarrestar la problemática de deforestación para su jurisdicción de acuerdo con la sentencia.	CDA, Cormacarena, Corpoamazonia

Fuente. Información recibida por el MADS, MADR, CDA, Corpoamazonía.

Respecto al cumplimiento de la orden primera, en cabeza del MADS, desde el año 2018, se ha venido formulando, actualizando y ajustando el plan para contrarrestar la deforestación,; así mismo, se ha venido trabajando en mesas sectoriales con 57 entidades del orden nacional y se han adelantado acciones[53] enmarcadas en el POA de la Dirección de Bosques y Biodiversidad, sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de la sentencia, se debe considerar un alcance mayor para las acciones propuestas, diferente al alcance y responsabilidades del MADS y las corporaciones bajo la estructura del SINA en la protección del medio ambiente, el control de la deforestación y mitigación al cambio climático.

En cuanto a la orden segunda, en la implementación del PIVAC, el MADS como cabeza del sector, ha venido implementando 6 rutas con enfoque diferencial y étnico realizando 37 talleres, 22 asambleas departamentales, 3 espacios autónomos, entre otros. Se han realizado mesas interinstitucionales donde de acuerdo al Ministerio de Ambiente, a la fecha el "PIVAC se encuentra en construcción toda vez que las rutas de participación que hacen parte de este

[53] Implementar acciones dirigidas a reducir la deforestación en el territorio nacional, desarrollar procesos de economía forestal, con énfasis en núcleos de deforestación priorizados. Diseñar, orientar técnicamente e impulsar las acciones necesarias para evitar la transformación, degradación y pérdida de ecosistemas naturales. Ejecutar acciones encaminadas a identificar el estado de conservación de áreas de especial importancia ecológica, con el fin de fortalecer su planificación, manejo y administración.

proceso, aún no han sido concluidas; no obstante que, Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural han trabajado desde el año 2018 en la construcción participativa del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC, de conformidad con la orden de la Corte Suprema de Justicia contenida en la Sentencia STC 4360 de 2018".[54]

Referente a la orden cuarta, CDA y Corpoamazonía han realizado acciones para el control de la deforestación en el marco de sus funciones y responsabilidades dentro del SINA, pero no en el marco de un plan de acción específico, como si lo planteó Cormacarena incluyendo las siguientes acciones:

- Realizar acciones de reforestación y/o restauración.
- Operar viveros para la producción de material vegetal.
- Formular esquemas de pagos por servicios ambientales.
- Establecer proyectos para uso y aprovechamiento forestal del bosque, con la comunidad.
- Realizar seguimiento y monitoreo a la Cadena forestal en el marco de la Gobernanza forestal.
- Brindar asesoría a los entes territoriales en la incorporación, planificación y ejecución de acciones relacionadas con cambio climático en el marco de los instrumentos de planificación territorial.
- Realizar visitas de inspección ocular con el propósito de brindar orientaciones, acompañamientos, capacitaciones para orientar a la comunidad, entidades y/o instituciones en la identificación de sitios críticos afectados por fenómenos naturales.
- Fortalecer las acciones en temas de prevención y control de incendios forestales y quemas en el departamento del Meta.
- Fortalecer organismos de socorro y /o comunidad para la gestión del riesgo frente a posibles incendios forestales.
- Porcentaje de atención a solicitudes de determinantes ambientales para proyectos de desarrollo.
- Realizar acuerdos de preservación, restauración y/o desarrollo sostenible mediante la zonificación ambiental rápida participativa, para la construcción de la Paz en el Territorio.
- Fortalecer el sistema de información ambiental de la corporación.

[54] tomado de la repuesta brindada por el Ministerio de Ambiente frente al cuestionario formulado para este estudio.

- Apoyar la implementación de instrumentos de planificación de grupos étnicos.
- Brindar acompañamiento a sectores para la reconversión hacia sistemas sostenibles de producción.
- Implementar el programa de negocios verdes.
- Fomentar proyectos de emprendimiento que contribuyan al uso sostenible de productos no maderables del bosque.
- Planificar y ordenar escenarios con potencialidad para turismo de naturaleza.
- Fortalecer los grupos de base (ONG´S, grupos ambientales, grupos juveniles, juntas de acción comunal) que contribuyan al desarrollo de PROCEDAS.
- Crear la red de proyectos ambientales escolares -PRAES del Departamento del Meta.
- Implementar acciones de educación ambiental en el área de jurisdicción de la corporación.
- Fortalecer la institucionalidad en educación ambiental.
- Formular planes de Ordenación Forestal.
- Formular y adoptar planes de manejo forestal.

Limitaciones de las entidades y actores para dar cumplimiento a la sentencia

Frente a las limitaciones para el cumplimiento de la sentencia y de acuerdo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como cabeza el SINA y organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza[55] y conforme a las disposiciones de la Corte, en la sentencia, las principales limitantes que ha encontrado esta entidad en el cumplimiento de la misma han sido en materia de recursos económicos insuficientes para la implementación de las acciones en campo, así como la carencia de personal en el territorio.

Aunque el ministerio no menciona a profundidad estas problemáticas, posiblemente por ser una entidad de carácter nacional, las corporaciones autónomas que están presentes en los territorios, sí evidencian de manera más clara y directa los limitantes frente a las acciones que permitan dar cumplimiento a la sentencia.

[55] Ley 99 de 1993, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297

Cormacarena, Corpoamazonia y CDA coinciden en que uno de los factores más relevantes que impiden el avance en el cumplimiento de la sentencia en la región son las condiciones de orden público, por la presencia de grupos armados ilegales que se encuentran en el territorio, y que desencadenan en amenazas a funcionarios, limitan el acceso al territorio, ejecución de acciones armadas, conflictos de uso del suelo y establecimiento de cultivos ilícitos que fomentan la deforestación e impiden la implementación de las acciones propuestas de protección y restauración de los bosques.

También como una debilidad para la implementación de las acciones que permitan contrarrestar la deforestación están las características propias del territorio, como su geografía la deficiencia de vías y medios de transporte, que ralentizan las acciones, dificultan el alcance y cubrimiento de las zonas, aumentan los costos de traslados y dificultan el acceso del personal.

Otra limitante en la que coinciden es la falta de personal vinculado a cada corporación, teniendo en cuenta las diferentes solicitudes, funciones y responsabilidades de la entidad, así como la amplia jurisdicción que dificulta la ejecución en campo de las acciones propuestas.

Entre otras debilidades esta la falta de información técnica y operativa para la identificación clara de los infractores y los tramites dispendiosos para la planeación y ejecución de operativos con Mindefensa.

Todos estos factores, están alimentados, según las corporaciones, por los bajos presupuestos y recursos propios que manejan teniéndose que apoyar en recursos de cooperación internacional para dar cumplimiento a sus responsabilidades dentro del amplio territorio de su jurisdicción.

Sentencia T - 361 de 2017 – Delimitación del Páramo de Santurbán

De acuerdo a lo ordenado en la Sentencia T – 361 de 2017, se anexa el siguiente cuadro, en donde se relaciona el cumplimiento y se evidencia que el MADS ha avanzado en la fase informativa, fase de convocatoria, de consulta y están teniendo en cuenta la comunidad, veedores y sus garantes para el cumplimiento de lo ordenado:

Cuadro 6. Estado de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017

# Orden	Orden impartida	Cumplimiento (2018-2021)	Entidad responsable
4	Dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014, "por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán –Berlín, y se adopta otras determinaciones", debido a que se expidió sin la participación de los afectados y ORDENAR al MADS que, en el término de un año, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo.	El Tribunal Administrativo Oral de Santander realizó una modificación a la Sentencia priorizando la delimitación del páramo, la cual no se ha realizado, por lo cual el tribunal busca que la Resolución 2090 de 2014, que la delimita, solo pierde su validez, en el momento en que ya se haya delimitado el páramo para evitar dejar desprotegido el ecosistema.	MADS
5	Quinto. ORDENAR al MADS que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán	Se realizaron Mesas Técnicas de Concertación para la delimitación del páramo.	MADS
7	COMUNICAR la presente decisión a las Gobernaciones de Santander y Norte de Santander, así como a las Alcaldías de los Municipios de Bucaramanga, Vetas, California, Suratá y Cúcuta, al igual que las Corporaciones Autónomas de la Frontera Nororiental y Defensa de la Meseta de Bucaramanga para que se vinculen al trámite de cumplimiento de la presente sentencia, al participar como veedores y garantes de su cabal observancia y ejecución.	Se cumplió conforme a la sentencia.	Gobernaciones de Santander y Norte de Santander, alcaldías de los municipios de Bucaramanga, Vetas, California, Suratá y Cúcuta, Corponor y CDMB

Fuente. Respuesta del MADS a la CGR.

Respecto a la orden quinta, el MADS ha definido unas fases para el proceso de participación en la delimitación del páramo, las cuales han avanzado buscando la vinculación de todos los actores, a través del tiempo de implementación. Aunque desde la emisión de la sentencia se determinó como plazo para el proceso un año, hasta el este momento no se ha logrado definir la delimitación debido a los retos participativos y acuerdos con los diferentes actores involucrados.

En el siguiente gráfico se puede evidenciar las fases del proceso participativo planteado por el MADS.

Gráfico 2. Fases del proceso participativo.

Fuente. Respuesta a la CGR del MADS.

Frente al avance en la implementación del cese de actividades de explotación y exploración minera que venían adelantando en el Páramo de Santurbán, Corponor suscribió el plan de mejoramiento, donde quedaron plasmadas diferentes acciones, para ello se realizó un cronograma de cumplimiento.

Limitaciones de las entidades para el cumplimiento de las órdenes

En cuanto a las limitaciones principales asociadas al cumplimiento de los fallos judiciales para los procesos participativos de delimitación radican en la débil articulación interinstitucional para el acompañamiento en los espacios participativos y las diversas interpretaciones dadas a las normas y la jurisprudencia proferidas en cuanto al tema de interés. Si bien, existe un liderazgo por parte del MADS explicado en la obligación que le asiste para la expedición de los actos administrativos, el nuevo escenario normativo ha vinculado a diversas carteras ministeriales y entidades del Estado para atender las necesidades más apremiantes de los páramos y el habitante tradicional.

De otra parte se encuentra que en las comunidades existen muchos mitos sobre la delimitación que, llevan a los habitantes a rechazar el proceso o a presentar inconformidad frente a la delimitación del páramo. Adicionalmente asocian la delimitación del páramo con las restricciones del uso (todas las actividades productivas) y la tenencia de la tierra (saneamiento predial), estado de incertidumbre que se deriva del desconocimiento o falta de información sobre la ley de páramos y sobre el proceso participativo de delimitación, el cual impiden desarrollar hasta tanto no conozcan de forma directa por parte de las ministras a cargo de las carteras de Ambiente y Agricultura las líneas de acción frente al sector rural del actual gobierno.

Igualmente, debe considerarse que para el cumplimiento de las sentencias es necesario un relacionamiento social en territorio que facilite el diálogo y la construcción conjunta. En este sentido, se ha evidenciado en algunos casos la intención de bloqueo por parte de entidades del orden regional y/o local; esto ha transmitido desconfianza entre los actores sociales. La desinformación e intereses particulares sobre recursos naturales o del territorio, así como, intereses con fines políticos, han llevado a generar un rechazo a los procesos participativos de delimitación afectando su desarrollo.

La deficiente participación de algunas entidades con competencia en el tema ha afectado o incidido de manera negativa en el desarrollo de espacios de diálogo que se llevan a cabo en los territorios.

Los procesos electorales de orden nacional, regional y local, así como factores asociados a la alteración del orden público inciden en los procesos participativos de delimitación toda vez que al ser un tema de mayor interés en las regiones dificulta el avance en los procesos participativos de delimitación.

Por su parte, Corponor indicó una baja participación y compromisos financieros de la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el contexto regional (Departamento, Municipios, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Minas y Energía, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, Agencia Nacional de Tierras-ANT, Superintendencia de Notariado y Registro, Fuerza Pública).

Sentencia STL 10716-2020. Parque Nacional Natural Los Nevados

El siguiente cuadro presenta, de manera resumida, los mandatos principales de la sentencia STL10716 de 2020, así como los avances reportados por las autoridades ambientales y Parques Nacionales Naturales de Colombia. Se observa que se han cumplido las órdenes iniciales. Dado el periodo transcurrido desde la promulgación del mandato, no es posible determinar avances en la implementación del plan de manejo conjunto del PNN Los Nevados.

Cuadro 7. Estado de cumplimiento de la Sentencia STL10716 de 2020

# Orden	Orden impartida	Cumplimiento (2017-2021)	Entidad responsable
3	Ordenar elaborar, de manera mancomunada y coordinada, el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del PNN Los Nevados; en el cual deberá partir del plan de manejo que PNNC elaboró para el periodo 2017-2022	Mediante Acuerdo 001 de 2020, fue creada la Comisión Conjunta. Se definió y adoptó la Zonificación y Regímenes de Usos del Complejo de Paramo los Nevados. También se elaboró el Plan de Manejo del Páramo Los Nevados, que está en espera de ser adoptado por la comisión conjunta en diciembre de 2022. Se formuló el Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del PNN Los Nevados, presentado al Tribunal el 19 de noviembre de 2021 y se puso en conocimiento del accionante, órganos de control y demás sujetos procesales.	CARDER CORPOCALDAS CORTOLIMA CRQ PNNC
6	Conformar un grupo de seguimiento al cumplimiento y la gestión de las directrices y decisiones adoptadas en la sentencia y en el Plan Conjunto	La Contraloría General de la República, en el segundo semestre de 2022, ejecutó proceso de auditoría de cumplimiento al mandato de la sentencia STL10716-2020	CGR Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo
10	Ordenar, mientras se elabora e implementa el Plan Conjunto de Manejo, a los entes territoriales y CARs, que acuerden una red de monitoreo ambiental en el PNN Los Nevados, que permita identificar y denunciar ante la Fiscalía General de la Nación, la intromisión de especies ferales u otros animales, de ganado, de cultivos de papa y de personas no autorizadas.	Cortolima, CRQ, Corpocaldas y Carder informan que han intensificado sus acciones de seguimiento y control en el área de amortiguamiento del PNN Los Nevados	Cortolima CRQ Carder

Fuente. Respuesta a la CGR de Carder, Corpocaldas, Cortolima y CRQ.

Respecto de las dificultades y limitaciones para el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia, las autoridades ambientales regionales con competencias manifestaron que:

- No se cuenta con los recursos económicos necesarios para la ejecución del Plan Conjunto, en los tiempos establecidos, 10 años. Los costos son demasiado altos dadas las condiciones del páramo. No es posible

asumir los costos de estos con los presupuestos de las CAR’s y de los 17 municipios que hacen parte del páramo (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2022); (Corporación Autónoma de Risaralda, 2022).

- Falta de conocimiento de propuestas de reconversión de sistemas productivos y de restauración ecológica en este ecosistema, su desarrollo exige procesos de investigación a mediano y largo plazo (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2022); (Corporación Autónoma de Risaralda, 2022).
- Las condiciones de las vías de acceso y el clima no solo demoran la ejecución de las propuestas sino también encarecen la ejecución de las mismas.
- Complejidad Administrativa y financiera para materializar las actividades (Corporación Autónoma Regional de Caldas, 2022).
- Falta mayor articulación entre las instituciones que tienen parte en el cumplimiento de la Sentencia (Corporación Autónoma Regional de Caldas, 2022).
- Complejidad de relacionamiento entre autoridades ambientales y habitantes del páramo, en el contexto de control ambiental, restricciones de usos y modificaciones de sistemas productivos (Corporación Autónoma Regional del Quindío, 2022).

15. Conclusiones

DERECHO AL AGUA, LA SALUD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Amazonía Colombiana

La sentencia del Amazonas que ha llevado a la declaratoria de sujeto de derechos para este ecosistema fundamental para la vida se da como resultado del grave impacto y avance que ha tenido la deforestación, debido a que los programas, proyectos y la legislación vigente no han generado efectos para detener esta situación; evidenciando falencias de las instituciones del SINA.

Se ha evidenciado demora en el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia para la protección de la Amazonía, explicada por carencias técnicas y de gestión, falta de articulación interinstitucional y ausencia de liderazgo de las instituciones del SINA.

El Río Cauca

Respecto al cumplimiento de la Sentencia T-38 de 2019, hay un avance significativo, casi del 80%, pero con limitaciones en el seguimiento por parte del MADS y su articulación interinstitucional. La situación que evidencia esta sentencia requiere de un permanente esfuerzo por proteger los derechos del río y de las generaciones futuras que dependen de él, por lo tanto, este avance debe ser permanente y para ello se requieren mayores esfuerzos de las entidades responsables.

El Río Atrato

El MADS como "representante legal de los derechos del Rio Atrato y sus afluentes", debe estructurar el plan de acción para su descontaminación. No obstante, advierte este ministerio que entre sus principales limitaciones se encuentra el ejercicio de la minería ilegal y la falta de gobernanza que pueden impedir ejercer acciones sobre las áreas afectadas o reducir el impacto positivo esperado sobre el ecosistema.

Es menester implementar una efectiva coordinación y procesos integrales entre las autoridades del orden nacional del sector minero, ambiental, agrícola, justicia, defensa y las demás competentes que apunten a neutralizar

la extracción ilícita de minerales, ejercer acciones de descontaminación del río y la recuperación de las formas tradicionales de subsistencia de las comunidades de la zona.

El Arroyo Bruno en la Guajira

Se resaltan[56] debilidades, vacíos e interpretaciones erróneas en relación con el tratamiento, desarrollo y conclusiones relacionadas al componente de participación de comunidades (orden cuarta). Así mismo, respecto a la orden quinta, se observa que el hecho de no contar con un plan de trabajo limita la visión y el avance que deben tener los integrantes de la Mesa de Trabajo interinstitucional para cumplir las órdenes de la sentencia SU698/17. Además, no permite conocer las variables que se pueden presentar en los tiempos de ejecución, como los temas que se deben abordar en los informes que trata la sentencia.

Las órdenes sexta y séptima dependen del cumplimiento de la orden quinta que aún se encuentra en revisión por parte de la Mesa de Trabajo Interinstitucional.

Si bien la Sentencia SU-698 de 2017 concede el amparo de los derechos fundamentales al agua, a la seguridad alimentaria y a la salud ante la modificación parcial del cauce al arroyo Bruno, la Mesa Interinstitucional, liderada por el MADS, respecto a la orden octava, en la conclusión del informe técnico decidió no restablecer el paso de las aguas superficiales a su cauce natural, sin dar un soporte claro, con todos los impactos ambientales, sociales y culturales que esto lleva; y aun oponiéndose las comunidades indígenas.

Parque Nacional Natural Los Nevados

Entre las causas del estado de deterioro del PNN, la Corte Suprema de Justicia encontró la desarticulación de las instituciones con competencias, que tiene una manifestación en la descoordinación de los instrumentos de planeación y manejo del área protegida y el Plan de Desarrollo Nacional, así mismo con los planes de desarrollo de los entes territoriales y los instrumentos de planeación

[56] De acuerdo con el informe de auditoría de cumplimiento de junio de 2020 titulada "ASPECTOS AMBIENTALES DE LA SENTENCIA SU-698/17 EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DESVÍO DEL CAUCE DEL ARROYO BRUNO"

de las autoridades ambientales regionales. Así mismo, identificó deficiencias en la gestión, tales como información desactualizada e incompleta, indefinición de los límites del PNN y de las zonas de amortiguación como también falta de control y vigilancia.

La Corte Suprema halló que, efectivamente, el estado de deterioro del área protegida atenta contra los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, agua, salud, seguridad social y ambiente sano del accionante y sus representados.

A noviembre de 2022, el avance en el cumplimiento de las ordenes de la Sentencia son aún incipientes, en parte debido al corto periodo transcurrido de los plazos establecidos; además de otras razones argumentadas por las entidades accionadas, tales como recursos insuficientes, falta de conocimientos cuyo desarrollo requiere investigaciones, dificultades en el relacionamiento de las autoridades ambientales con las comunidades y falta de coordinación interinstitucional.

Derecho a la participación ciudadana en el Páramo de Santurbán

El seguimiento a la orden judicial evidenció que el Ministerio presenta avances en el proceso participativo para el cumplimiento de lo ordenado, convocando un proceso en el que ha vinculado a las comunidades, alcaldías, personerías y entes de control.

El proceso que debe surtir el Ministerio de Ambiente para la expedición de una nueva resolución, de acuerdo a lo ordenado, se está realizando de manera muy lenta, por lo cual sigue vigente la Resolución 2090 de 2014, que, en su artículo 5º, autorizó continuar con el desarrollo de las actividades mineras con licenciamiento anterior, que han impactado negativamente zonas de protección del recurso hídrico, afectando los derechos a la salud, el ambiente sano y la participación ciudadana.

En auditoría realizada por la CRG en 2020, se logró evidenciar que el MADS, CORPONOR y CSMB no han adoptado medidas de prevención que garanticen la protección del Páramo, ni se evidencian seguimientos y control a las actividades mineras que allí se desarrollan.

Derecho a la consulta previa

En cuanto al derecho a la consulta previa, los pronunciamientos de la Corte Constitucional permiten dilucidar que no existe una unidad de criterios para definir la procedencia de este derecho de las comunidades, por ejemplo, se interpreta el área de influencia directa en similitud con la afectación directa, reduciendo la influencia de un proyecto a un espacio geográfico, desde el cual no necesariamente se circunscriben todos los impactos o afectaciones que se puedan generar sobre una comunidad; dejando de incluir a las comunidades que pese a no estar ubicada en un determinado rango de distancia del proyecto, si se ven afectados por su ejecución.

En ese escenario se resalta que, el derecho fundamental a la consulta previa es un medio y un fin en sí mismo. Su garantía no se cumple única y exclusivamente con la realización de un trámite. Los acuerdos, e incluso desacuerdos, que se produzcan en las reuniones deben generar algún tipo de efecto. No basta con hacer "buenas reuniones", si lo que las comunidades señalan no tiene incidencia alguna sobre la decisión final.

Un caso de incumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa lo presenta el proyecto empresarial de Cerro Matoso S.A bajo el amparo de un presunto vacío jurídico, pues las posteriores modificaciones realizadas al proyecto, se efectuaron bajo una normatividad que no exigía solicitud de nueva Licencia Ambiental, porque cuentan con permiso de explotación que han ampliado a través del tiempo, desconociendo las afectaciones que aquejan a las comunidades (7) circundantes al proyecto de explotación minera.

Así mismo, en dicho caso, es necesario que el MADS establezca si la normativa actual sobre valores límites permisibles de contaminantes para níquel y sus componentes, es suficiente y cumple con los criterios exigidos en la orden en verificación, o si se hace necesaria una actualización.

Es importante advertir que previo a los pronunciamientos de la Corte, las deficiencias en el seguimiento y monitoreo constante por parte de las entidades de control ambiental y la ausencia de sanciones impuestas por las correspondientes autoridades ambientales a la empresa, debilitó la presencia de un nexo causal entre las actividades mineras y las afectaciones de los peticionarios, en materia de salud, al igual que el medio ambiente.

Se esperaría que con las ordenes impartidas por las Altas Cortes y su posterior cumplimiento o ejecución de actividades permanentes orientadas a subsanar la situación reportada, se permitiría el mejoramiento de las condiciones de salud de las comunidades accionantes, así cómo, la recuperación del recurso hídrico y la calidad el aire y ecosistemas afectados.

Se observa que en Colombia se han hecho muchos esfuerzos por robustecer la protección al medio ambiente, como la emisión de la Constitución Política, las normas y políticas ambientales, así como la estructuración del SINA, sin embargo, se corrobora la hipótesis en cuanto a la desarticulación, vacíos en la norma, deficiencia en la gestión de las entidades ambientales, que ha llevado a que los actores que sienten afectados sus derechos fundamentales acudan a una instancia judicial y como resultado genera el análisis y la formulación de numerosas sentencias para salvaguardar dichos derechos.

Finalmente, se confirma parcialmente la segunda parte de la hipótesis principal relacionada al cumplimiento de los mandatos debido a que hay órdenes de las sentencias que sí se han cumplido, otras que, aunque cumplen inicialmente con lo ordenado en las sentencias, tienen asuntos técnicos incompletos, al tiempo que otras órdenes no se han cumplido.

16. Bibliografía

Amazonia Posible y sostenible – CEPAL fecha de consulta – Dic 2022. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf

Auditoria de Cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Sentencia T-361 de 2017 de la corte constitucional. 022+Informe+Auditoria+Cumplimiento+MADS+Paramo+de+Santurban+ls.pdf (contraloria.gov.co)

Auditoría de Cumplimiento de las sentencias T-622 DE 2016 Y T-445 DE 2016 en relación con los aspectos de la actividad minera en el Rio Atrato vigencia 2019 Disponible en: file:///C:/Users/DELL/Downloads/038%20Informe%20Auditoria%20Cumplimiento%20MADS%20Rio%20Atrato%20a%2030%20de%20junio%20de%202019%20ls.pdf

Auditoria de cumplimiento "control a la deforestación en la Amazonía Colombiana, 2017-2019". Contraloría general de la república. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/001+Informe+Auditoria+Cumplimiento+MADS+Deforestacion+Amazonia+v2017-2019+ls.pdf

Auditoría de cumplimiento sobre aspectos ambientales de la sentencia SU-698 de 2017 en relación con el proyecto de desvío del cauce del Arroyo Bruno Arroyo Bruno. 2020. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/015+Informe+Auditoria+Cumplimiento+MADS+Arroyo+Bruno+ls.pdf

Auditoría de cumplimiento de la sentencia T-733 de 2017 en relación con el proyecto de explotación minera Cerro Matoso S.A. 2020. Disponible en:

https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/318643/030+Informe+Auditoria+Cumplimiento+Sentencia+T-733+MADS+CERRO+MATOSO+ls.pdf

Auditoría de Cumplimiento de la Sentencia T-622 DE 2016 Y T-445 DE 2016 vigencia 2021 Disponible en: file:///C:/Users/DELL/Downloads/202201030%20Auditoria%20de%20Cumplimiento%20MADS%20Sentencia%20Rio%20Atrato%202021cs.pdf

Auditoría de Cumplimiento para evaluar las órdenes impartidas en la Sentencia T-38, Río Cauca como sujeto de derechos. 2022. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49987

Auditoría de cumplimiento de la sentencia T-733 de 2017 en relación con el proyecto de explotación minera Cerro Matoso S.A. 2022

Constitución Política de Colombia de 1991. https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf

Decreto 1640 de 2012. "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones". Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49987

Informe anual de seguimiento (Orden decimocuarta Sentencia T-733 de 2017). Relatoría Especial Cerro Matoso S.A. 2018

Informe anual de seguimiento (Orden decimocuarta Sentencia T-733 de 2017). Relatoría Especial Cerro Matoso S.A. 2020

Informe de seguimiento a las acciones correctivas dentro del Plan de Mejoramiento del Informe de Cumplimiento a la Sentencia T733 de 2017. Cerro Matoso S.A. 2021

IX INFORME DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-622 DE 2016 Sobre la gestión cumplida durante el segundo semestre de 2021 Disponible en: file:///C:/Users/DELL/Downloads/9.%20NOVENO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20A%20LA%20SENTENCIA%20T%20622%202016.pdf

Ley 99 de 1993 "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones." articulo 2 y 4. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297.

Ley 2159 del 2021 por medio del cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022 Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_2159_2021.htm#:~:text=Todos%20los%20funcionarios%20p%C3%BAblicos%20de,la%20Ley%2030%20de%201992

LOS DERECHOS HUMANOS DE TERCERA GENERACION, M. Santos1, Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga, 2010 Disponible en: https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8056/Los%20derechos%20humanos%20de%20tercera%20generaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Resolución 2090 dl 19 de diciembre de 2014 "Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, y se adoptan otras determinaciones".

https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2016/03/res_2090_2014-santurban.pdf

Sentencia T – 704 (2016). Derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-704-16.htm

Sentencia T-622 del 2016 Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm

Sentencia SU-698 (2017) Se considera la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la desviación del cauce del arroyo Bruno. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU698-17.htm

Sentencia T – 361 (2017). Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de la resolución que delimito el Páramo de Santurbán. T-361-17 Corte Constitucional de Colombia

Sentencia STC 4360 (2018) sentencia contra el cambio climático y la deforestación con declaratoria del Amazonas Colombiano como sujeto de derechos. https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf

Sentencia T-38 (2019). Tribunal Superior de Medellín. Declara al Río Cauca como sujeto de derechos. Disponible en: https://tribunalmedellin.com/images/decisiones/civil/05001310300420190007 1.pdf

Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana – Fecha de consulta Dic 2022. https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/

17. ANEXOS

Anexo 1. Líneas de auditoría relacionadas con sentencias.

Año y tipo de auditoría	Nombre de auditoría	No. Sentencia	Tema sentencia	Hallazgos relacionados	Resumen del hallazgo relacionado	No. Hallazgos totales
2018 Financiera	Corantioquia	T-129/2017	Derecho al agua potable, salubre y de calidad a habitantes en vereda.	49	Corantioquia no ha realizado las actividades de supervisión e intervención pertinentes ante la autoridad civil, en procura solucionar problemas de servidumbre con el propietario del predio donde se proyectó realizar la obra de captación, control y respaldo; o en su defecto, de procurar la adecuación y legalización del sitio en donde se está realizando el aprovechamiento.	50
2018 Cumplimiento	Al proceso de licenciamiento ambiental a los proyectos de minería de carbón en el departamento del Cesar.	T-154/2013	Modificación del Plan de Manejo Ambiental a Drumond Ltd.	2	No se evidencio por parte del MADS la incorporación de las fuentes a los efectos adversos a la salud, contra el ambiente, que genera la explotación carbonífera, de acuerdo con el numeral TERCERO Sentencia de la Sentencia. En cuanto al numeral CUARTO de la Sentencia se observa que, el MADS NO ha promulgado la política nacional integral para optimizar y hacer cumplir prioritariamente la prevención y el control contra la contaminación del aire y del agua causada por la explotación y transporte de carbón. Cabe resaltar que los Informes de auditoría se había manifestado en el mismo sentido.	47
2018 Desempeño	Al MADS y autoridades ambientales en desarrollo de la política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos	T-227/2017	Valoración de impactos ambientales y sociales en el relleno sanitario Rediba.	1	La Corporación no empleó todas las herramientas técnicas disponibles que garantizaran el cumplimiento técnico y riguroso de lo ordenado por la Corte constitucional, respecto a una valoración de los aspectos ambientales y sociales. Cabe agregar que, la valoración ordenada, guarda estrecha relación con la justicia ambiental en su dimensión distributiva y los derechos tutelados por el Tribunal. Además, dicha valoración serviría de base para determinar la necesidad o no, de modificar o revocar, total o parcialmente, el acto administrativo que otorgó la Licencia Ambiental al relleno sanitario o la aplicación del principio de precaución.	28
2020 Cumplimiento	Informe Final Auditoria Cumplimiento Licenciamiento ambiental Proyecto Minería Depto Cesar	T-154/2013	Amortiguación del ruido y la erradicación de las emanaciones de partículas de carbón, en su explotación, almacenamiento y trasporte del mineral que afectan la salud de la comunidad.	2 Y 3	El numeral SEXTO de la Sentencia ordena la plantación de barreras vivas en derredor de las zonas de explotación, almacenamiento y trasporte de carbón, según lo observado en campo y de acuerdo con la Resolución 1288 del 18 de diciembre de 2013 y el concepto técnico No. 143 del 13 de enero de 2015, las barreras vivas se plantaron en zonas diferentes a las exigidas en el numeral SEXTO. Se reitera incumplimiento a la orden 3 y 4.	47
2020 Financiera	MADS	(no especifica la sentencia)		8	Existe un déficit presupuestal en cuantía aproximada de $507.196.360 dineros que respalden presupuestalmente los procesos judiciales que en la actualidad se adelantan en contra del MADS. Se pone en riesgo, además, que, por una posible demora en las transacciones del Ministerio de Hacienda, se deban pagar intereses de mora al demandante, en detrimento del patrimonio del estado.	14
2020 Financiera independiente	Corpochivor	(no especifica la sentencia)	Interés Moratorio en Cumplimiento de Sentencias en contra de CORPOCHIVOR	11 y 12	los valores pagados por CORPOCHIVOR posterior a la sentencia de fondo, hasta el último valor pagado al Fondo Nacional de Regalías en liquidación por concepto de intereses moratorios generados se constituyen en el daño fiscal aquí cuestionado. Connotación fiscal por valor de $6.172.907.00, y connotación disciplinaria de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.	23

2021 Financiera independiente	CAR	La Sentencia Acción Popular 25000-23-27-000-2001-90479-01	para la descontaminación del Rio Bogotá	16 y 17	Continúan con ordenes que se volvieron de ejecución permanente, pues transcurridos más de 6 años, no se ha cumplido con el objeto de los convenios y contratos en atención a las ordenes impartidas por el Consejo de Estado y a cargo de la CAR, pues la Corporación considera que ha cumplido con las ordenes con el solo giro de los recursos, y deja la responsabilidad en el municipio, unido a la falta de control por parte de la CAR. Actividades por las cuales se adicionan los contratos, son actividades que se deben realizar en la etapa precontractual, como bien lo dice la normatividad existente. Debilidades en los estudios previos, los cuales redundan en falta de planeación y adición de recursos, dilación en el tiempo, ocasionando más desembolsos de recursos. Plantas de Tratamiento fuera de servicio. El hecho de existir la sentencia, esto implica que la contratación que se adelante se debe realizar cumpliendo los principios de la función administrativa y de la contratación estatal. No se debe perder de vista el origen de los recursos que se están invirtiendo.	32
2021 Financiera independiente	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Sentencia T 021 de 2019	Para consultar al Consejo Comunitario de negritudes de Playa Blanca las alternativas que deben existir para proteger el ecosistema del Parque Natural Los Corales y San Bernardo y garantizar los medios de subsistencia de la colectividad actora, o para mitigar los impactos negativos de la prohibición de transporte fluvial a Playa Blanca	9	los informes y productos por entregar en la Regional Caribe no fueron valorizados por Ítems, sino que los mismos fueron determinados en un valor global en todas las fases, lo cual no permite analizar debidamente la asignación de recursos para este convenio. No se evidencio soporte que dé cuenta del cumplimiento de la totalidad de los productos Objeto del Convenio; no se encuentran soportes de la verificación de los antecedentes fiscales, disciplinarios, penales del Contratista, Tarjeta profesional de abogado del Contratista, antecedentes de Judicatura que no ha sido Sancionado, Copia tarjeta profesional y que a la fecha de la suscripción del convenio la T.P. se encontraba vigente, No se evidencia oficio de notificación al Supervisor informe de actividades periódicos no se evidencia aprobación de la póliza.	20

Fuente. Información tomada de las auditorías de la CDMA.

Diagnóstico participativo de

Políticas Públicas

para la población Campesina.

Mayo de 2024

CONTRALORÍA
General de la República

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO
Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República

CONTRALORIA DELEGADA PARA POBLACIÓN FOCALIZADA
DAVID ESTIVEN FERNANDEZ JARAMILLO
Contralor Delegado para Población Focalizada

LUIS GABRIEL VÁSQUEZ LÓPEZ
Director de Estudios Intersectoriales de Políticas Públicas Focalizadas

Equipo de Trabajo:
Nancy Yaneth Soracipa Pulido
Mary Luz Rosero Guevara
Aura María Hurtado Perea
Katerine Mena Asprilla
Adriana Trujillo Briñez

CONTRALORÍA DELEGADA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
MARTHA CECILIA PIZA LOZADA
Contralora Delegada de Participación Ciudadana

GLORIA SOFÍA FARFÁN MOLINA
Directora de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano

Equipo de Trabajo:
Fabian Ricardo Parra Morales
Betty Raquel Stave Martelo
María Ana Ilda Gil Larrota

Con el acompañamiento y apoyo de:
Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá, Casanare, Cauca, Córdoba, Putumayo y Risaralda

Procuraduría General de la Nación: Liliana Samper – Asesora Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Defensoría del Pueblo: Andrés Felipe Iguarán – Profesional Especializado y Lila Ortiz – Profesional Especializado Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras

Contenido

PRESENTACION 5
CAPÍTULO I. GENERALIDADES DE LA POBLACIÓN CAMPESINA 8
1.1. Antecedentes y contexto del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. 8
1.2 Importancia estratégica del campesinado. 12
1.3. Características sociales, demográficas y culturales de la población campesina. 13
1.4 Indicadores, brechas y problemáticas de la población campesina. 19
1.5 Espacios de diálogo, concertación, articulación y o participación ciudadana 26
1.5.1 Espacios de concertación, coordinación y articulación 26
1.5.2 Espacios de diálogo social e interlocución 29
CAPITULO II. MARCO NORMATIVO 32
2.1 Normatividad general 32
CAPÍTULO III. ARREGLOS INSTITUCIONALES SECTORIALES Y/O INTERSECTORIALES 38
3.1 Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 41
3.2 Sector Salud y de la Protección Social 46
3.3 Educación 47
3.4 Sector Trabajo 50
3.5. Sector Comercio, Industria y Turismo 52
3.6 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 54
3.7 Sector Cultura 58
3.8 Sector Transporte 59
3.9 Sector Planeación 61
3.10 Sector del Interior 62
3.11 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 64
3.12 Sector de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones 66
3.13. Sector de Información Estadística 68

3.14. Sector del Deporte 69
3.15. Sector Relaciones Exteriores 70
3.16 Sector Justicia y del Derecho 71
3.17 Sector de la Defensa Nacional 72
3.18 Sector Minas y Energía 72
3.19 Sector Ciencia y Tecnología 73
3.20 Sector Presidencia de la República 75
3.21 Sector de la Igualdad y la Equidad 75
3.22 Sector Función Pública 79
3.23 Sector Inclusión Social y Reconciliación 79
3.24 Sector Hacienda y Crédito Público 81
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS PRESUPUESTAL Y FINANCIERO 86
4.1 Recursos por sector 86
4.2 Avances en la creación del trazador presupuestal 88
CAPÍTULO V. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO – APORTES Y VISIÓN DE LOS LÍDERES Y REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS 88
5.1 Contexto 88
5.2 Resultados: Necesidades, problemáticas y propuestas de gestión para el campesinado en los sectores de la administración pública nacional 90
5.3 Resultados: Percepción de espacios de participación ciudadana para el campesinado. 100
CAPÍTULO VI. DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA IDENTIFICADAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL CAMPESINADO 103

PRESENTACION

Mediante la expedición del Acto Legislativo 01 de 2023, se reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, constituyéndolo así en una población sujeta de enfoque diferencial. Asimismo, el campesinado fue priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", como uno de los actores diferenciales para el cambio, con un acápite particular dentro de las bases del Plan.

Con estas consideraciones, la Contraloría General de la República, a través de las Contralorías Delegadas para la Población Focalizada y para la Participación Ciudadana, priorizó para el año 2024, la realización de un diagnóstico participativo, sobre políticas, programas y recursos dispuestos para la población campesina, como población sujeta de enfoque diferencial de derechos individuales y colectivos.

Conforme al principio de colaboración armónica entre las instituciones públicas, se vincularon a este proceso la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; con el objetivo de incidir e impulsar el reconocimiento de los derechos del campesinado. Estas entidades apoyaron y acompañaron el diseño y desarrollo de mesas de trabajo para recoger los aportes y la visión de las organizaciones, líderes campesinos y actores territoriales, para enriquecer este diagnóstico al respecto de las debilidades de la gestión pública para garantizar sus derechos; así mismo, sus expectativas, necesidades y propuestas de acciones de política pública.

El objetivo de este diagnóstico es determinar el estado del arte de los avances y arreglos institucionales en materia de identificación y caracterización del

campesinado, disposición de políticas, programas, recursos, funciones, responsabilidades para la atención y garantía de derechos de esta población, complementado con las expectativas, necesidades y propuestas recogidas del desarrollo de trabajo con los actores sociales campesinos y territoriales, esperando que sirva de insumo al Gobierno Nacional en el proceso de formulación de la política nacional campesina.

Para la elaboración del diagnóstico se realizó solicitud de información a los 24 sectores de la administración pública del nivel nacional, a través de las entidades cabeza de sector, se revisaron los documentos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", y se realizaron reuniones con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta información se complementó con aportes de una muestra de líderes y representantes de organizaciones campesinas y entes territoriales de 6 departamentos (Cauca, Casanare, Putumayo, Risaralda, Córdoba y Boyacá) donde se buscó la participación de campesinos representantes de todos los departamentos en la recolección de información sobre las expectativas, necesidades y propuestas sobre la política y la gestión del Estado en torno a la garantía de derechos de la población campesina, información recolectada a través de talleres participativos.

El documento contiene en primer lugar, un contexto sobre la población campesina, abordando la temática del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, los avances en el proceso de identificación y caracterización de esta población, sus problemáticas y brechas, y espacios de concertación existentes. Así mismo, contiene un marco normativo general identificado, y un análisis de los arreglos institucionales identificados en los sectores del nivel nacional, en 4 aspectos: (i) existencia de funciones y áreas

para la atención de población rural y/o campesina, (ii) políticas programas y proyectos, (iii) recursos financieros, y (iv) responsabilidades en el PND 2022-2026.

Finalmente se presentan los resultados de los talleres realizados en territorio con las organizaciones campesinas, líderes y actores territoriales, donde se identificaron oportunidades de mejoras en la formulación de la política pública, así como expectativas y sugerencias para diferentes espacios de concertación de nivel nacional, departamental y municipal.

Se espera que, los aportes y visiones aportados por estos actores, sean tenidos en cuenta en los procesos de mejora de la gestión institucional evidenciada en el reconocimiento de los derechos del campesinado y el desarrollo del enfoque diferencial campesino en todos y cada uno de los sectores administrativos del Estado.

CAPÍTULO I. GENERALIDADES DE LA POBLACIÓN CAMPESINA

1.1. Antecedentes y contexto del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos.

Como señala DEJUSTICIA (2020)[1] las demandas por el reconocimiento del campesinado colombiano como un sujeto de la vida pública en sus dimensiones política, social y económica y su derecho a vivir dignamente en relación con el resto de la población surgieron a partir de los años 90´s con las marchas cocaleras del Guaviare y Putumayo. Estos sucesos se tienen como uno de los primeros eventos en los que explícitamente pidieron el reconocimiento del Campesino en la vida nacional y así mismo el reconocimiento de su territorialidad. Lo anterior, dentro de un contexto de la guerra contra las drogas que libraba el Gobierno colombiano en apoyo del Gobierno estadounidense, los campesinos pidieron ser reconocidos como seres humanos, ciudadanos y actores políticos con agencia para incidir en las decisiones locales relativas al desarrollo en los lugares donde habitaban.

Así mismo, estas demandas de reconocimiento, participación y redistribución en 2003 se recogieron en el mandato Agrario y luego en el Paro Agrario de 2013, que marcó un antecedente importante de movilización rural dada su duración y cobertura geográfica y ocasionó un cúmulo de peticiones para lograr un mayor reconocimiento, participación y distribución a favor de campesinados y otros sujetos rurales agrupados en la Cumbre agraria campesina étnica y popular.

[1] DEJUSTICIA. La Constitución del Campesinado – Lucha por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. 2020

Las reivindicaciones por el reconocimiento tocaron también el aspecto de las estadísticas oficiales dado que los campesinos enfrentaban obstáculos debido a la falta de información estadística sobre sus condiciones de vida y a la no existencia de datos confiables y actualizados sobre éstos y la falta de políticas públicas que recogieran y atendieran sus necesidades particulares como directos beneficiarios.

Por otra parte, los reclamos por el reconocimiento han tenido una triple dimensión[2]. El primer reclamo redistributivo, busca superar la discriminación socioeconómica del campesinado a fin de que mejore sus condiciones materiales y su derecho a vivir bien. El segundo reclamo de reconocimiento, que pretende que la sociedad y el Estado reconozcan y acepten el valor de los campesinos y las campesinas como personas y sujeto colectivo, a fin de que puedan vivir sin humillaciones. Y el tercer reclamo participativo, busca que sea respetada la autonomía y participación del campesinado, a fin de que los campesinos y las campesinas puedan vivir como quieran.

De ahí que, para lograr esto, el movimiento campesino tuvo que interponer varias acciones judiciales pidiendo que la categoría campesina fuera incluida dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda. Lo anterior, con el argumento de que si el Estado colombiano no incluía esta categoría violaba el derecho a la igualdad material, en tanto que la no existencia de estadísticas desagregadas para la categoría campesina hacía imposible formular y ejecutar políticas públicas que removieran los obstáculos estructurales que enfrentaban los campesinos para ejercer el goce efectivo de sus derechos[3].

2 DEJUSTICIA. La Constitución del Campesinado – Lucha por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico. 2020

3 Ibidem

Si bien, los jueces no ordenaron la incorporación de preguntas sobre vida campesina, no obstante, sus pronunciamientos facilitaron el diálogo entre las organizaciones y las instituciones estatales a través de las siguientes órdenes i) Elaborar un concepto sobre el sujeto campesino que contara con su participación, ii) Contabilizar cuántos campesinos habitaban el país y iii) Adoptar políticas públicas especiales a favor de este grupo poblacional[4].

La Corte a través de sus diversos pronunciamientos ha sido enfática al afirmar que el reconocimiento constitucional de la dignidad humana del campesinado colombiano tiene un triple sentido: i) la dignidad entendida como autonomía o como la posibilidad de diseñar y desarrollar un plan vital, es decir, la idea de "vivir como se quiera"; ii) la dignidad entendida como satisfacción de ciertas condiciones materiales concretas de existencia, o sea, "vivir bien"; y iii) la dignidad entendida como respeto a la integridad física y moral de las personas, esto es, "vivir sin humillaciones" (Sentencias T-881 de 2002, T-436 de 2012 y C-143 de 2015)[5]. Conforme lo anterior, esta triple visión de la dignidad expuesta por la Corte hace parte de la triple exigencia de los campesinos mediante sus luchas y sus movimientos sociales.

En 2018, una comisión académica de expertos elaboró el concepto sobre el campesinado colombiano, el cual fue objeto de discusión por parte de las organizaciones campesinas. Sin embargo, dicho concepto no fue aceptado por las instituciones estatales. Sólo hasta el 2020 este concepto fue publicado por el ICANH y posteriormente aceptado por algunas instancias estatales, entre ellas el DANE.

El concepto expresó lo siguiente:

4 Ibidem
5 Ibidem

Concepto técnico de campesino: "sujeto intercultural, que se identifica como tal; involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo"[6].

En 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, la cual define al campesino como:

"Toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra"[7].

Esta declaración también abarca dentro del reconocimiento de derechos de los campesinos, no solo al que se ocupa de la agricultura, la ganadería, la transformación, las artesanías y todo lo relacionado con la agricultura o actividades en zona rural, sino también aplica reconocer a personas sin tierras como es el caso de los trabajadores agrícolas, las familias dedicadas a la pesca, la artesanía para el mercado local o la prestación de servicios, las personas nómadas que practican la agricultura migratoria como los cazadores y recolectores y personas con asistencia similar.

[6] Comisión de Expertos - Instituto Colombiano de Antropología. Conceptualización del campesinado en Colombia. 2020. Definición que acoge el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas para la identificación y caracterización de esta población: Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística del Sistema Estadístico Nacional – 2020.
[7] Organización de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/73/165 de 2018: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Artículo 1.

Aunque Colombia no participó en la sesión de aprobación de esta Declaración, el Estado colombiano manifestó su apoyo y compromiso con su implementación, mediante carta enviada en noviembre de 2022 por el ministro de Relaciones Exteriores al Secretario General de la ONU. Sin embargo, a la fecha, no se ha promulgado una normativa que apruebe oficialmente esta Declaración e incorpore sus principios oficialmente al ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante, el campesinado colombiano logró ser reconocido como sujeto de derechos y de especial protección mediante el Acto Legislativo 01 del 5 de julio del 2023, que modifica el artículo 64 de la Constitución Política y reconoce formalmente el campesino como un sujeto de especial protección. Con esto se buscó resolver una deuda histórica que tenía el Estado colombiano con los movimientos y luchas campesinas y con base en éste, el Estado colombiano deberá garantizar sus derechos individuales y colectivos, proteger su relación con la tierra basada en la producción de alimentos y sus territorialidades propios y promover su participación reforzada.

1.2 Importancia estratégica del campesinado.

La importancia objetiva de la población campesina se ve reflejada en la generación de empleo, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la agricultura campesina, familiar y comunitaria produce más del 70 % de los alimentos del país, y es la actividad que más empleos rurales genera y cumple un papel invaluable para conservar la agrobiodiversidad y contribuye al producto interno bruto del país[8].

8 Lineamientos estratégicos de política pública Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC. Ministerio de Agricultura y Agencia de Desarrollo Rural. (2017)

Esto tiene un impacto en la seguridad alimentaria que proporcionan en el país mediante su fuerza laboral. Lo anterior, porque son responsables de producir parte significativa de los alimentos consumidos a nivel nacional. Aunado a lo anterior, los campesinos cultivan una variedad de productos agrícolas, contribuyendo a la diversificación de la producción lo que ayuda a garantizar una oferta variada de alimentos y reduce la dependencia de un solo cultivo.

El campesinado colombiano impacta directamente en la preservación de la biodiversidad, ya que muchas de sus prácticas están vinculadas a prácticas sostenibles fundamentales para el desarrollo rural y que contribuyen al equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

Desde lo social y cultural, el campesinado es importante en tanto que juega un papel crucial en la preservación de la identidad cultural y social de Colombia. Lo anterior, mediante sus prácticas agrícolas, tradiciones y costumbres aportan a la riqueza cultural del país.

1.3. Características sociales, demográficas y culturales de la población campesina.

La identificación y caracterización de la población campesina en Colombia ha avanzado parcialmente. En cumplimiento de la Sentencia de fallo de tutela STP-2028 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia[9], el DANE comenzó a incluir desde 2019, preguntas de identificación de la población campesina, en instrumentos como: Encuesta Nacional de Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Encuesta Nacional Agropecuaria, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana y encuesta de Cultura Política.

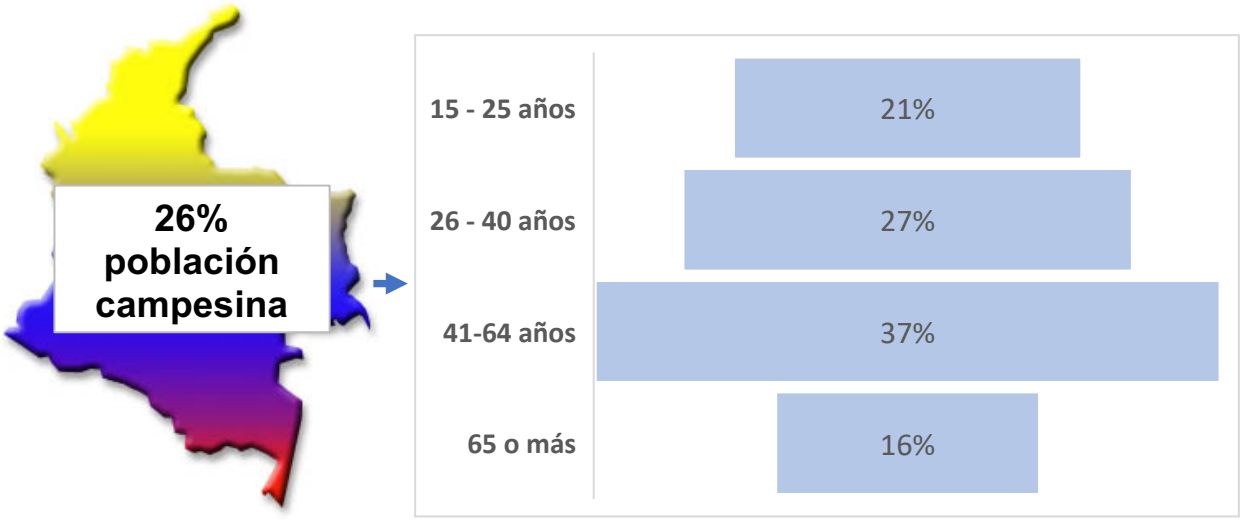
[9] Corte Suprema de Justicia. Fallo de Tutela STP2028-2018.

Con estos instrumentos, se ha recogido información que es considerada por el mismo DANE, como un avance en la caracterización de esta población y una aproximación cuantitativa, descriptiva y exploratoria de sus condiciones de vida, en cuatro dimensiones: territorial, cultural, productiva y organizativa, para brindar insumos en la construcción de la política pública estatal campesina[10].

Del avance encontrado en esta caracterización se resaltan los siguientes datos:

Generalidades:

Según los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022 - ECV, el 26,2% de la población, 10.4 millones de personas estimadas, se identifica subjetivamente como campesina.



Gráfica 1. Población campesina total País y por rangos de edad

[10] Departamento Nacional de Estadísticas DANE. Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano. 2023. Pág. 23.

Fuente: DANE – Encuesta Calidad de Vida 2022

Lo expuesto en la gráfica 1 denota que la población joven tiene una tendencia a identificarse en menor grado como campesino, lo que es interpretado por el DANE como manifestación de procesos de descampenización entre los jóvenes en edad productiva.

Asimismo, se identifican 5.3 millones de hogares campesinos (que en promedio tienen 3,1 personas por hogar), de los cuales el 61,8% tienen jefatura masculina y el 38,2% jefatura femenina.

El 80,9% de campesinos no se autorreconocen como parte de algún grupo étnico. El porcentaje restante se distribuye así: 7,1% indígenas, 11,9% NARP y 0,1% Gitano.

Por otro lado, la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH[11] identificó que 11.9 millones de personas se identifican como campesinos, es decir, 1.5 millones más que los identificados en la ECV 2022.

Dimensión territorial

La ECV 2022 señala que el 64% de la población campesina se ubica en zonas rurales y dispersas, y el 36% restante en cabeceras municipales. Hablando de la población al interior de los departamentos, es el Chocó (74,1%), Arauca (71,3%), Guaviare (69,5) Vichada (69,3%), y Nariño (67,7%)[12] donde el campesinado es la población más grande. Del total nacional, los

[11] DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Septiembre – noviembre de 2023.
[12] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022.

departamentos donde se encuentra la mayor cantidad de población campesina son Antioquia, Cundinamarca, Nariño, Córdoba, Boyacá y Cauca.

Respecto a la tenencia de la tierra por género, el DANE identifica que el 63,7% de los predios rurales de único propietario tienen a un hombre como titular, lo que señala una importante brecha de las mujeres como propietarias de predios rurales que apenas representan el 36,3%[13]. El destino de estos predios es principalmente agropecuario.

Dimensión organizativa

Sobre esta dimensión, el DANE ha indagado a través de la Encuesta de Cultura Política sobre aspectos de percepción en torno a: concepto de democracia y su valoración de esta, confianza en las instituciones, participación en espacios. Se resalta de este instrumento que visibiliza que las juntas de acción comunal representan los principales órganos de organización política del campesinado[14].

Dimensión productiva

La población campesina presenta una tasa de ocupación menor que la población no campesina, siendo principalmente las mujeres campesinas las que generan esta brecha, porque presentan una diferencia de 37 puntos menos de ocupación respecto a los hombres campesinos[15].

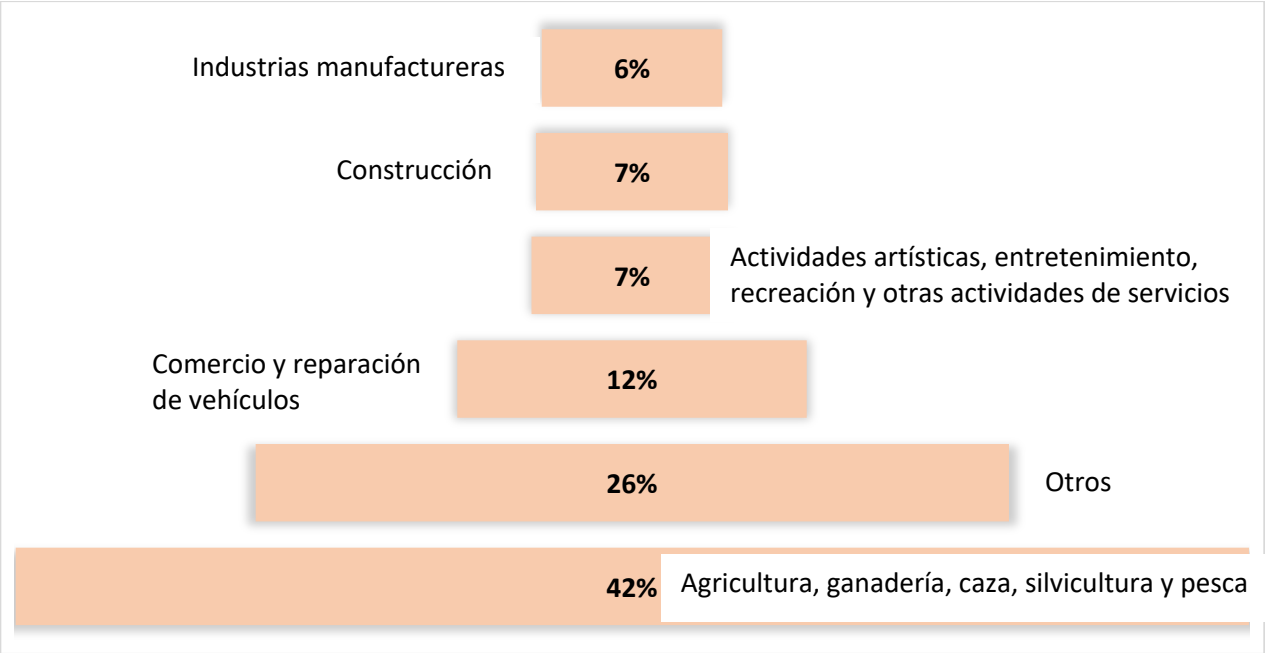
Cuadro 1. Tasa de ocupación población campesina

[13] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Propiedad rural en Colombia – un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos.
[14] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano 2023.
[15] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Boletín técnico mercado laboral de la población campesina trimestre móvil septiembre – noviembre 2023.

Campesinos		No campesinos		Diferencia
56,1		59,2		-3,1
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
74,1	37,2	69,1	50,5	

Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero de 2024

En cuanto a ramas de actividad, este instrumento señala que la población campesina se dedica principalmente a:



Gráfica 2. Áreas de ocupación población campesina
Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares. Enero de 2024

En relación con la posición ocupacional, el 54% de la población campesina ocupada trabaja por cuenta propia, seguido de obrero o empleado de empresa particular (25,6%), jornalero o peón (10,2%), trabajador familiar sin remuneración (3,1%), empleado doméstico (3%), patrón o empleador (2,3%) y obrero o empleado del gobierno (1,7%).

Por otro lado, la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019 señala que el 95% de los productores agropecuarios (personas naturales) se consideran campesinos. Esta encuesta caracterizó entre otros aspectos[16]:

Cuadro 2. Producción agropecuaria

Uso de suelos: Tota nacional 50 millones hectáreas. Distribución:					
Pecuario	Bosques	Agrícola	Otros usos		
39.0170179	5.175.846	4.617.116	1.192.128		
77,9%	10,3%	9,2%	2,6%		
Producción de cultivos: Total nacional 63 mil toneladas. Distribución:					
Agroindustriales	Frutales	Tubérculos y plátano	Cereales	Hortalizas, verduras, legumbres	Árboles frutales dispersos
42.208.363	6.712.167	6.404.514	4.423.183	3.051.481	448.154
66,7%	10,6%	10,1%	7%	4,8%	0,7%
Producción bovina. Distribución por sector					
Indicador	Andina	Caribe	Orinoquía	Amazonia	Pacífica
Inventario bovino	36%	28%	22%	10%	5%
Producción de leche	59%	19%	4%	8%	10%

Fuente: DANE - Encuesta Nacional Agropecuaria 2019

Dimensión cultural

En esta dimensión, el DANE ha explorado algunos elementos relacionados con el uso del tiempo en actividades de ocio y entretenimiento, uso de plataformas tecnológicas y acceso a internet y radio. Dentro de sus resultados se identifica que el principal medio a través del cual se informan los campesinos es la televisión, seguido de la radio, las conversaciones con otras personas y las redes sociales.

[16] Departamento Nacional de Estadísticas DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria 2019.

Dentro de las actividades culturales, se visibiliza una muy baja o casi nula participación de la población campesina en las mismas. Los eventos a los que generalmente asisten son de carácter religioso.

La conexión y acceso a internet en la población campesina es bajo. El 56% del campesinado afirma no utilizar internet, y los que lo usan, lo hacen principalmente a través del teléfono celular, para el uso de redes sociales[17].

1.4 Indicadores, brechas y problemáticas de la población campesina.

El campesinado enfrenta barreras estructurales en el goce de sus derechos, las cuales se ubican en diferentes aspectos como el territorial, productivo, educación, salud, entre otros.

A partir de los avances en la caracterización del campesinado realizada por el DANE, y diversos estudios académicos, se identifican cifras que ilustran algunas brechas en las condiciones de vida de esta población:

Tenencia y uso de la tierra

De acuerdo con DEJUSTICIA, las problemáticas en este aspecto están atravesadas por la distribución inequitativa, la concentración excesiva y la explotación inadecuada; asimismo, la mayor parte de la superficie ubicada dentro de la frontera agrícola está dividida en predios de mediana y gran extensión, que están en manos de un reducido número de propietarios [18].

[17] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano 2023.
[18] DEJUSTICIA. La Constitución del Campesinado – Lucha por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico- 2020.

Por otro lado, las cifras de la Encuesta Nacional Agropecuaria (Tabla 2), muestran cómo pese a las potencialidades del uso del suelo para la agricultura, únicamente el 9,2% se destina a este fin.

Como lo expone DEJUSTICIA, aspectos como la predominancia del régimen agroexportador, el control territorial de la mano del narcotráfico, la usurpación de tierras durante el conflicto armado interno y el auge del discurso desarrollista del mundo rural expresado en los procesos de legislación agraria, han generado la expulsión del campesinado de áreas rurales hacia las urbanas, lo cual ha acarreado la ruptura de su territorialidad.

Lo anterior, sumado a las presiones y conflictos generados alrededor de la declaratoria de territorios ambientalmente protegidos y entre territorialidades étnicas y campesinas, conllevando un proceso acelerado de descampesinización y reducción de tierras y territorios[19].

Trabajo

La ECV 2022 señala brechas de género en la población campesina en relación con el acceso al trabajo: El porcentaje de hombres que se encuentra trabajando es de 74,1%, mientras en las mujeres es 22,8%.

Por otra parte, la encuesta Pulso Social[20] indica que la población campesina habitante de las zonas urbanas que se encuentran trabajando, presentan una brecha del 10% respecto de las personas no campesinas (Porcentaje de

[19] Ibidem
[20] Encuesta Pulzo Social Enero – abril de 2022. Submuestra de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, aplicada a personas que viven en 23 principales ciudades capitales del país, por tanto no aborda población rural.

personas que se encuentran trabajando: Campesinos: 43%, población no campesina: 53%).

En relación con la producción, se tiene que, en el mercado laboral y la fuerza de trabajo, el 49,9% de quienes se identifican como campesinos trabajan de forma independiente frente al 39 % de la población que no se reconoce como tal. Además, el 27,5% del campesinado trabaja como obrero o empleado del gobierno o una empresa particular, el 8,9% trabaja en finca, tierra o parcela, el 8,1% lo hace como jornalero o peón y el restante 5,6 % tiene otra ocupación. Esos datos para la población no campesina son del 55,4, 0,6, 0,4 y 4,6%, respectivamente[21].

Pobreza

La brecha a nivel de pobreza en los hogares que se identifican como campesinos es mayor (29%) que en el resto de los hogares (17,5%) y la diferencia es aún mayor en las cabeceras municipales, que son probablemente campesinos desplazados por la violencia[22].

Por otra parte, al cruzar el índice de pobreza multidimensional (IPM) con la distribución departamental, según el reconocimiento de los hogares como campesinos, se encontró que los departamentos con mayor representación campesina coinciden con aquellos que reportan pobreza multidimensional de alrededor del 35,6%; tales como Chocó, Nariño, Vichada, Boyacá y Guaviare, excepto en los casos de Amazonas, Norte de Santander y Atlántico.

Acceso a servicios públicos.

[21] DEJUSTICIA. La Constitución del Campesinado – Lucha por el reconocimiento y redistribución en el campo jurídico- 2020.
[22] Ibidem

Los siguientes datos ilustran las brechas en acceso a servicios públicos en los territorios campesinos.

Cuadro 3. Brechas en acceso a servicios públicos población campesina

Indicador	Indicador población campesina	Indicador nacional	Diferencia (brecha)	Departamentos más rezagados
% de hogares con acceso a internet	39% total nacional 31% en centros poblados y rural disperso	59,5% total nacional 32,2% en centros poblados y rural disperso	Total nacional: -20,5% Centros pobl. y rural disperso: -1,2%	Vaupés: 2,5% Vichada: 6,6% Guainía: 7,5% Chocó: 11,8%
% de hogares con acceso a gas natural	34,9% total nacional 12,2% en centros poblados y rural disperso	68,6% total nacional 14,9% en centros poblados y rural disperso	Total nacional: -33,7% Centros pobl y rural disperso: -2,7%	Amazonas, Chocó, Guainía, San Andrés, Vaupés y Vichada: 0%
% de hogares con acceso a acueducto	71,7% total nacional 56,7% en centros poblados y rural disperso	88,9% total nacional 58,6% en centros poblados y rural disperso	Total nacional: -17,2% Centros pobl y rural disperso: -1,9%	Vaupés: 17% Guainía: 18% Vichada: 34% Guaviare: 36% Chocó: 39%
% de hogares con acceso a alcantarillado	39,3% total nacional 11,8% rural disperso	75,4% total nacional 14,8% en centros poblados y rural disperso	Total nacional: -36,1% Centros pobl y rural disperso: -3%	Vichada:1,3% Bolívar: 12,6% Córdoba: 15,4% Vaupés: 14% Guainía: 16,8%

Elaboración propia. Fuente: DANE - ECV 2022.

Educación:

Cuadro 4. Brechas en educación población campesina

Indicador	Indicador población campesina	Indicador población no campesina	Diferencia (brecha)
Porcentaje de población que no sabe leer ni escribir	9,3%	2,4%	6,9%

Porcentaje de personas que no se encuentran estudiando	91,9%	87,9%	4%
Máximo nivel educativo alcanzado: tecnológico	3,1%	5,9%	-2,8%
Máximo nivel educativo alcanzado: universitario	14,6%	35,0%	-20,4%
Máximo nivel educativo alcanzado: postgrado	0,7%	3,8%	-3,1%

Elaboración propia. Fuente: DANE. Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano 2023 con base en datos perceptivos ECV 2020.

El primer indicador hace parte de las metas del PND 2022-2026, que se propone dentro de los indicadores de primer nivel para los campesinos como actores diferenciales para el cambio, disminuir al año 2026, la población campesina que no sabe leer ni escribir, a 4,3%. Sin embargo, se resalta que la mayor brecha en materia educativa es el porcentaje de campesinos que han alcanzado el nivel universitario, lo que puede estar asociado a la tesis del DANE sobre la descampenización de la juventud, con factores como el descarte de la vida campesina en jóvenes con formación superior, como una opción de desarrollo profesional.

Por otro lado, DEJUSTICIA señala que el 11,1% de la población que se auto reconoce como campesina no tiene ningún nivel de educación en relación con el 3,1% de la población que no se autoidentifica en esa categoría. Para quienes se encuentran estudiando y se reconocen como campesinos, el principal medio de transporte a la institución educativa es a pie (45%), en comparación con la población no campesina que usa principalmente transporte público 39,1%[23].

Brechas de género:

Algunos instrumentos del DANE han identificado brechas de género en la población campesina, y de manera particular en la mujer rural. Por ejemplo,

[23] Ibidem

el porcentaje de hogares rurales con jefatura femenina presentan mayores brechas de pobreza respecto de los hogares rurales con jefatura masculina[24]:

Cuadro 5. Brechas de género – pobreza población campesina

Índice o indicador	Hogares rurales con jefatura femenina	Hogares rurales con jefatura masculina	Diferencia
Pobreza multidimensional	33,7%	29,9%	3,8%
Pobreza monetaria	48,6%	43,1%	5,9%
Pobreza monetaria extrema	22,5%	17,5%	5%

Elaboración propia. Fuente: DANE. Situación de las mujeres rurales en Colombia 2023.

Asimismo, se señala que los ingresos laborales promedio de las mujeres rurales son inferiores en un 28,4% respecto de los hombres rurales, y que la tasa de ocupación de las mujeres rurales ha sido en promedio, 43% menor que la de los hombres rurales, e igualmente las mujeres rurales presentan mayor tasa de desocupación y desempleo. El 93% de las mujeres rurales realizan trabajo no remunerado, mientras que este porcentaje en los hombres rurales es del 56,5%[25].

Las mujeres campesinas se encargan del 49,3 % de los oficios del hogar y los hombres del 2,4%. Frente a la población que no se reconoce campesina, estas proporciones corresponden al 27,9 % para las mujeres y el 2,2 % para los hombres[26].

Salud:

De acuerdo con los datos de la ECV 2022, el porcentaje de población campesina que dice estar afiliada a salud (97%) es mayor que el porcentaje de la población general (95%), lo que no evidencia brechas al respecto. La

[24] Departamento Nacional de Estadísticas DANE. Situación de las mujeres rurales en Colombia 2023.
[25] Ibidem
[26] Ibidem

población campesina se encuentra afiliada principalmente al régimen subsidiado (81%).

No obstante, según lo consignado en el Plan Nacional de Salud Rural, las principales barreras de acceso de la población rural son la dispersión geográfica, la falta de oferta de servicios de salud articulada con las necesidades propias de las zonas rurales, la disponibilidad del talento humano y la infraestructura en salud, la influenza de los determinantes sociales de la salud rural (educación, agua potable, vivienda, etc), así como la deficiencia en los sistemas de información que permitan contar con información más precisa para la toma de decisiones[27].

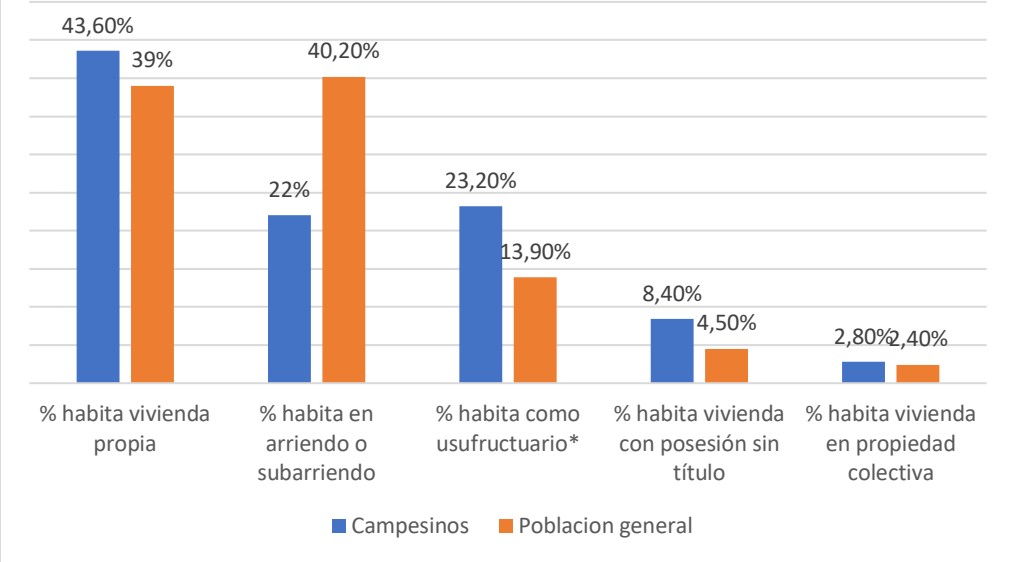
Atención a la primera infancia:

Sobre este tema, de acuerdo con los datos de la ECV 2022 se identifica la siguiente brecha: El porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que asisten a un hogar comunitario, jardín, centro de desarrollo infantil o colegio en población campesina es menor en un 6,9% respecto de la población general: Población campesina – 25,9%, población general – 32,8%.

Vivienda

Según los resultados de la ECV 2022, la tenencia de vivienda en la población campesina es propia, seguida de arriendo o subarriendo y usufructuario. En este aspecto no se identifican brechas, excepto en la posesión sin título que en la población campesina es mayor, sin embargo, las brechas podrían estar dadas en la calidad de la vivienda que en las zonas rurales es más precaria.

[27] Así Vamos en Salud. Índice de Salud Rural 2022.



Gráfica 3. Tenencia de vivienda población campesina
Elaboración propia. Fuente DANE – ECV 2022

1.5 Espacios de diálogo, concertación, articulación y o participación ciudadana

La participación de las comunidades rurales y campesinas en las acciones que desarrolla el Gobierno es fundamental para que se atiendan adecuadamente las necesidades de estas comunidades. Se identifican dos tipos de espacios: espacios formales de concertación, coordinación y articulación en el desarrollo de funciones públicas, y espacios de diálogo social surgidos de los movimientos y manifestaciones sociales campesinos. A continuación, se describen los más representativos en cada una de estas modalidades:

1.5.1 Espacios de concertación, coordinación y articulación

La colaboración entre el gobierno y las organizaciones campesinas es primordial para abordar los desafíos relacionados con la reforma agraria, el

desarrollo rural y la promoción de la asociatividad en las zonas rurales. Así mismo, la Ley 489 de 1998 dispone la creación de mecanismos para facilitar la colaboración, articulación y coordinación interinstitucional en el desarrollo de funciones y políticas.

Con estos propósitos, se han establecido espacios de coordinación a nivel nacional, que permiten el diálogo y la concertación entre los actores institucionales y sociales para la formulación e implementación de las políticas y programas. Al respecto, se describen los más relevantes y su importancia en la política agraria y rural del país.

Gráfica 4. Espacios formales de concertación, coordinación y articulación temas rurales y campesinos
Elaboración propia

Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos: Establecida en el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 que expide el PND 2022-2026, se constituye como instancia de interlocución y concertación entre el gobierno nacional y el campesinado para articular las políticas públicas relacionadas con la población campesina con el fin de promover la materialización del derecho

a la igualdad de esta población. Actualmente se encuentra en proceso de reglamentación, en articulación entre los Ministerios de Interior, Igualdad y Agricultura, con la participación de delegados de la Convención Nacional Campesina.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Establecido mediante la Ley 160 de 1994, modificada por la Ley 2294 de 2023, y regulado en el Decreto 1406 de 2023, como el mecanismo obligatorio para la planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la Reforma Agraria, la Reforma Rural Integral y los objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 sobre Reforma Agraria y desarrollo rural, campesino y el Acuerdo Final de Paz. En este sistema, se crea la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral, como organismo coordinador y orientación del sistema que asesora en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes y actividades a cargo del sistema, y para la articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial.

Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural: Establecido en el Decreto 1987 de 2013 y compilado en el Decreto 1071 de 2015. Es una instancia de integración y articulación entre las autoridades municipales, departamentales y nacionales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural. En el nivel Municipal se realiza a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), en el nivel departamental a través de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) creados en la Ley 160 de 1994, y en el nivel nacional a través del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial creado en la Ley 301 de 1996. Su función principal es coordinar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y de inclusión social relacionadas con la

formulación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, planes y proyectos necesarios para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

Mesa Nacional de Insumos Agropecuarios: Establecida por la Ley 2183 de 2022, como una instancia de coordinación, apoyo y asesoría dentro del Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios (SINIA), para el incremento de la competitividad de las actividades Agropecuarias, mediante la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que busquen incrementar el acceso a los insumos agropecuarios y brindar medidas de aseguramiento para reducir la volatilidad de precios, y la afectación que causan a estos coyunturas como las climáticas.

Asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias nacionales o territoriales: Reguladas en la Ley 2219 de 2022, como figuras representativas formales para facilitar las relaciones con Administración Pública y su participación en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas del Estado en relación con el sector campesino, el desarrollo rural, y los acordados sobre la Reforma Rural Integral.

1.5.2 Espacios de diálogo social e interlocución

En Colombia se han generado distintos espacios de diálogo social entre el Estado Colombiano y las comunidades rurales para poner sobre la agenda pública, las demandas sociales y buscar soluciones a las problemáticas del campo colombiano, tanto en el ámbito nacional, regional y local. Algunos de estos espacios promovidos por organizaciones sociales, se han consolidado como mesas de interlocución, respaldadas en documentos de política e instrumentos jurídicos, dentro de los cuales se puede resaltar:

Espacios de carácter nacional:

Mesa Única Nacional. Creada mediante el Decreto 870 de 2014 como un escenario de interlocución y participación con las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, para abordar las temáticas de la cumbre agraria celebrada en Bogotá entre el 15 y 17 de marzo de 2014. Este Decreto también reconoce y avala las mesas regionales de interlocución que se articulan a las organizaciones que hacen parte de Cumbre Agraria

Mesa de Diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Fue establecida mediante la Resolución 070 de 2016 del Ministerio de Agricultura, como un espacio de participación de la ANUC en las decisiones que afecten a los miembros de ésta en el marco del diseño e implementación de la política agropecuaria y de desarrollo rural. A su vez, existen por fuera de esta reglamentación, espacios regionales de interlocución como la Mesa ANUC Cauca y la Mesa ANUC Córdoba.

Espacios de carácter regional:

Mesa CIMA – CNA/PUPSOC-FENSUAGRO. Fue el resultado de un proceso que culminó con la expedición del CONPES 3499 de 2014, que destina recursos para cumplir con los compromisos adquiridos por el gobierno nacional sobre el acceso a tierra con las Mesas de Interlocución Campesina del Comité de Integración del Macizo CIMA – CNA/ y el Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano PUPSOC–FENSUAGRO; y la mesa compuesta por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC Cauca.

Mesa Regional por la Reivindicación Popular del Catatumbo. Establecida mediante el Decreto 000879 del 17 de junio de 2021, como un instrumento de articulación, de participación, concertación, diálogo social y

acuerdos entre la Gobernación de Norte de Santander y el Comité de Unidad del Catatumbo.

Mesa Agraria CONPES Nariño, surge como resultado del desarrollo del CONPES 3811 de 2014. Este espacio de interlocución liderado por la ANT tiene como objetivo principal, avanzar en temas de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, especialmente enfocado en la población campesina.

Otras instancias similares incluyen la Mesa de Interlocución Agraria del Cauca, Mesa de interlocución Agraria del Catatumbo, Mesa de Interlocución Agraria del Putumayo y la Comisión de Interlocución de sur de Bolívar, centro y sur del Cesar las cuales están integradas a organizaciones sociales nacionales en la Mesa Única Nacional.

Además, estas organizaciones han promovido movimientos sociales o han surgido como resultado de ellos, con el fin de visibilizar en la agenda pública, las demandas, propuestas e iniciativas colectivas para el reconocimiento de los derechos de la población campesina. Entre estas movilizaciones sociales se destaca la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular – surgida a raíz de los paros agrarios 2013 y 2014 y dio origen a la creación de la Mesa Única Nacional. Así mismo, cabe mencionar la Agenda Nacional Campesina, un espacio de diálogo y construcción colectiva que involucró unas 100 organizaciones campesinas a nivel nacional, desde donde se elaboraron y propusieron al Gobierno Nacional electo para el periodo 2022–2026, acciones afirmativas estructurales para reconocer e incluir al campesinado como sujeto de derechos.

Los anteriores escenarios de dialogo han contado con la participación de diferentes instituciones del gobierno nacional, como Agencia de Desarrollo Rural, Viceministerio de Desarrollo Rural, FIDUAGRARIA, el Banco Agrario, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, la Consejería de Derechos

Humanos de la Presidencia de la República, entre otras instituciones a nivel nacional y regional. Estos espacios se llevaron a cabo principalmente en los departamentos del Cauca, Nariño, Norte de Santander, Bolívar, Cesar, Córdoba, Santander y Huila.

CAPITULO II. MARCO NORMATIVO

2.1 Normatividad general

El artículo 64[28] de la Constitución Política de Colombia dispone un especial reconocimiento al campesinado colombiano, en tanto que promueve el acceso progresivo a la tierra individual o asociativa, como a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de sus productos, asistencia técnica y empresarial, para mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Igualmente, el Artículo 65 Constitucional prioriza el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

El Acto Legislativo 003 de 2023 crea la jurisdicción agraria y rural mediante los tribunales, juzgados agrarios y rurales.

El artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, ordenó al Gobierno Nacional la construcción de una política pública para la población campesina, mientras que las bases del PND 2018-2022 incorporaron dentro del Pacto II por el emprendimiento, la formalización y la productividad, la línea E "Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural", pero sin un énfasis campesino.

[28] Artículo modificado por el Acto legislativo 01 de 2023 mediante el cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional..

A su turno, la Ley 2223 de 2022, institucionaliza la celebración del día del campesino en Colombia. Este cuerpo normativo, da reconocimiento y fomenta la identidad, expresiones culturales, méritos, laboriosidad y aporte a la producción y abastecimiento de alimentos. Con esta iniciativa, el Gobierno Nacional impulsa el desarrollo de la política pública nacional del campesinado, la centralización de la demanda minorista y mayorista, para comprar directamente los productos generados por el sector campesino, y la generación y divulgación de programas o políticas a favor del campesinado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional considera a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional[29] en determinados escenarios y reconoce unos derechos específicos como el derecho a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación.

La Constitución, legislación y jurisprudencia de la Corte Constitucional en Colombia, ya reconocen y dan una especial protección al habitante rural colombiano, por lo que no se requieren nuevas medidas legislativas sino acciones concretas de la rama ejecutiva del poder público para asegurar la efectiva implementación de las protecciones establecidas.

En diversas sentencias, como la C-644/2012, T-763/2012, C-623, 2015, T-461 de 2016, SU-426, 2016, C-077 de 2017 y SU 288 de 2022 entre otras, la Corte Constitucional ha reconocido el derecho al progresivo acceso a la tierra y al territorio a los habitantes rurales. Este reconocimiento busca permitir la realización efectiva de sus proyectos de vida y el ejercicio de otros derechos

sociales y colectivos. La Jurisprudencia destaca la importancia de garantizar el acceso a bienes y servicios que posibiliten la concreción de los proyectos de vida de la población rural, contribuyendo así al progreso personal, familiar y social.

A su vez, el Acuerdo Final de Paz, firmado el 24 de noviembre de 2016, en su primer punto, incluye el pacto sobre la Reforma Rural Integral (RRI). Este acuerdo tiene como objetivo impulsar la transformación estructural del campo, reduciendo las disparidades entre áreas rurales y urbanas, y estableciendo condiciones de bienestar y calidad de vida para la población rural, lo que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural; la integración entre lo urbano y lo rural, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la garantía de acceso a la tierra, provisión de bienes y servicios públicos para la población rural, soberanía alimentaria, participación social y mayor inclusión de las comunidades rurales en los aspectos políticos y económicos, un ordenamiento social ambiental sostenible y el reconocimiento de formas asociativas solidarias; contribuyendo a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

El Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en su numeral 1.3.3 hace referencia a los procesos de asociatividad rural en los Planes que considera el desarrollo de estímulos a la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa, entre los cuales se considera el mercadeo, cuyo propósito es garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, así como aumentar su disponibilidad como garantía del derecho a la alimentación.

La Sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional, estableció que el Acto Legislativo 02 de 2017 convierte el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016, en una política pública de Estado. Esto implica que su implementación y desarrollo representan un compromiso y una obligación de buena fe para las autoridades del Estado, salvaguardando el derecho a la paz y respetando la autonomía. En consecuencia, los contenidos del Acuerdo Final de Paz son vinculantes para todos los órganos y autoridades del Estado, quienes deben cumplirlos conforme a los principios de integralidad y progresividad. Este mandato se reitera en el Decreto 1406 de 2023 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En el artículo 16 de la Ley 2219 de 2022 estableció que "El gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales en el marco de sus competencias y autonomía promoverán programas especiales para fortalecer las asociaciones campesinas y agropecuarias, en asuntos relacionados con la organización, capacitación, participación comunitaria, cultura, desarrollo de la economía campesina y el ambiente". El gobierno, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y del Interior, y los gobiernos departamentales y municipales, dispondrán de los recursos técnicos y económicos con los que se financiará la implementación de los programas referidos en el presente artículo, por lo que es necesario establecer medidas para la adopción de los programas para fortalecer las asociaciones campesinas y agropecuarias.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" incluyó al campesinado dentro de los actores diferenciales para el cambio, con un acápite particular dentro de las bases del Plan, el cual prevé acciones diferenciales en 4 ámbitos: (i) tierra y territorialidades campesinas, (ii) educación con pertinencia para la población campesina, (iii) economía

campesina, y (iv) mayor participación del campesinado con fortalecimiento de los mecanismos de interlocución.

2.2 Marco Internacional

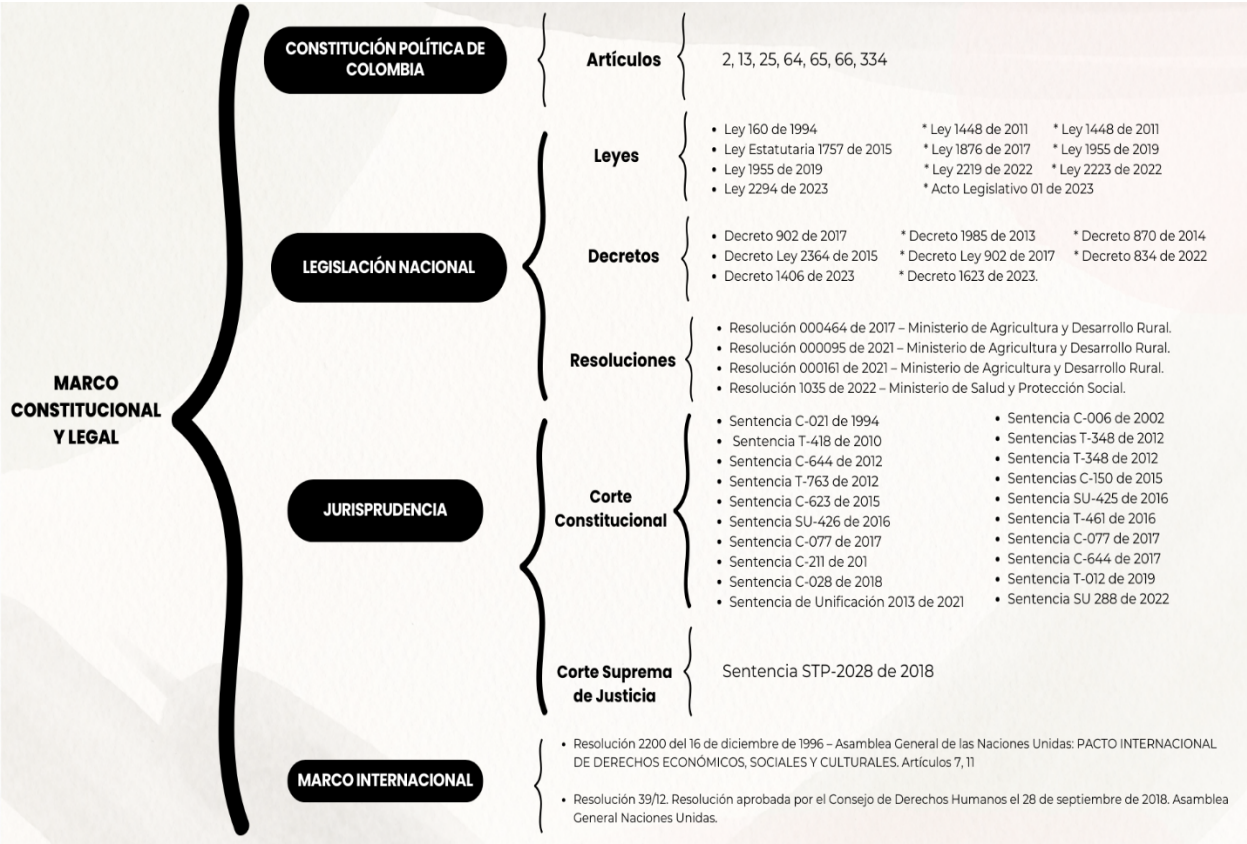
El ordenamiento jurídico colombiano es muy claro con relación a cómo se incorpora la legislación internacional al ordenamiento jurídico interno. Ello se lleva a cabo mediante normas aprobatorias de tratados internacionales. Además, es importante mencionar que algunas de esas normativas incorporadas a la legislación interna del país pueden llegar a integrarse a la Constitución y considerarse parte de la legislación colombiana mediante el Bloque de Constitucionalidad.

El Artículo 93 de la Constitución Política establece que: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. "Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán según los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Resolución 73/165. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018. Por la cual la Asamblea General aprueba la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, este importante instrumento internacional marca el hito para que los campesinos sean reconocidos como un grupo poblacional especialmente propenso a vulnerar sus derechos. Así las cosas, hablar de protección de los derechos de los campesinos es un asunto que compete a todas las naciones y es una garantía mínima de reconocimiento a los derechos humanos de este

importante sector de la sociedad que con su labor garantizan la seguridad alimentaria para todos los habitantes.

Declaración de Principios y Programas de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO 1979. La Carta del Campesino (creada por la ONU y aprobada por la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) en 1979) destacó la importancia de emprender proyectos de participación popular recomendando descentralizar el proceso de adopción de decisiones.[30]



30 Consultado en: https://www.fao.org/3/t3666s/t3666s02.htm

Gráfica 5. Normatividad asuntos rurales y campesinos
Elaboración propia.

CAPÍTULO III. ARREGLOS INSTITUCIONALES SECTORIALES Y/O INTERSECTORIALES

La Contraloría General de la República indagó en los 24 sectores que componen el Gobierno a nivel nacional por la existencia de:

- Programas, proyectos y actividades para población campesina
- Recursos financieros, es decir dinero destinado a estos programas
- Oficinas y funciones para atender a los campesinos
- Responsabilidades en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 respecto a los campesinos

Los resultados muestran que sólo el sector Agropecuario tiene estos 4 elementos, pero con énfasis en población rural y/o en pequeños y medianos productores, pero no en campesinos.

17 sectores (entre ellos, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Educación, Trabajo, Comercio, Cultura, Vivienda) tienen algunos de estos elementos, pero en general con énfasis en población rural mas no campesina, y en programas que cubren a la población en general y no de manera específica o diferencial.

Se resalta que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Igualdad cuentan con áreas y responsabilidades específicas para promover los derechos de la población campesina, aunque el primero señala que esas funciones y responsabilidades serán trasladadas al Ministerio de la Igualdad.

6 sectores (Salud, Defensa, Relaciones Exteriores, Tecnologías de la Información, Minas y Presidencia) no tienen nada diferenciado para campesinos.

Gráfica 6. Estado del arte de arreglos institucionales y gestión pública nivel nacional dirigida población campesina y/o rural
Elaboración propia.

A continuación, se detalla la información por cada sector de acuerdo con las respuestas emitidas por las entidades que los lideran.

3.1 Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

A la cabeza de este sector se encuentra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que tiene como misionalidad: formular, coordinar y evaluar políticas públicas agropecuarias y de desarrollo rural integral que promuevan y regulen el sector agrícola, pecuario, pesquero y forestal, de manera justas, equitativa y sostenible con criterios de eficiencia, transparencia, participación, innovación, descentralización, concertación y legalidad para mejorar las condiciones de vida de la población rural, con enfoque diferencial y el reconocimiento de los derechos territoriales[31].

En la estructura de este sector no se identifican áreas específicas para la población campesina, sino que el énfasis en su estructura, como en la definición de políticas y programas se orientó en función de población rural y pequeños productores agropecuarios como población objetivo, sin definir el Estado Colombiano, su equivalencia con la población campesina.

Cuenta con un importante número de entidades adscritas y vinculadas dentro de las que se resaltan las siguientes, por su énfasis en la población señalada:

Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Banco Agrario de Colombia, Instituto Colombiano Agropecuario ICA, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.

Dentro de las políticas y programas más importantes de este sector para la población rural y de pequeños productores, el Ministerio refiere las siguientes:

[31] Ministerio de Agricultura. Oficio No. 2024-160-002195-3 del 20/02/2024.

Lineamientos estratégicos de política pública agricultura campesina, familiar y comunitaria (Resolución 464 de 2017 Minagricultura y modificada por la Resolución 95 de 2021). Establece un marco orientador para el fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, en el marco de la reforma rural integral, acordada en el Acuerdo de Paz. Establece lineamientos y estrategias. No establece presupuesto ni plan de acción. Se complementa con el Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria adoptado mediante la Resolución 0209 de 2020.

El Ministerio fijó instrumentos de democratización del acceso al financiamiento y la gestión integral de riesgos agropecuarios, el fortalecimiento de la asociatividad y la reconversión industrial y el apalancamiento de la reforma agraria y la reforma rural integral. Dentro de dichos instrumentos, se encuentran líneas de crédito blandas y subsidiadas para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, y el seguro agropecuario.

El Programa Agroecológico Nacional tiene como objetivo impulsar procesos y estrategias de fomento y fortalecimiento de la agroecología y transición agroecológica a nivel regional y territorial para garantizar el derecho humano a la alimentación, favorecer la economía popular, contribuir al clima y desarrollo territorial sostenible.

Plan Nacional de Agrologística: Es una herramienta de política intersectorial que permite atender los retos y cuellos de botella en materia logística identificados para el sector agropecuario, se desarrolla mediante una propuesta de estrategias y acciones de coordinación interinstitucional, para la obtención de una logística eficiente y competitiva de las cadenas de suministro agropecuarias.

Política Pública Nacional de Juventudes: Está en construcción, con un documento borrador que se espera su validación en 2024 e incluye un escenario de diálogo con juventudes campesinas para brindar lineamientos de políticas públicas para las juventudes rurales del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. De igual manera, se incluyó la perspectiva de juventudes rurales en instrumentos de planeación como el Plan Sectorial Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 2022-2026 y el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2022-2026. Sin embargo, a la fecha esta entidad no cuenta con un presupuesto específico para el desarrollo de programas, planes o proyectos para juventudes campesinas.

Política de Compras Públicas Locales de Alimentos: Implementada a partir de la Ley 2046 de 2020, establece condiciones e instrumentos para promover la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los programas públicos de suministro y distribución de alimentos.

Mujer rural: Mediante la Ley 731 de 2002 se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, y en desarrollo de esta, la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura viene desarrollando diferentes actividades para la atención diferencial de mujeres con enfoque rural, dentro de las que se resalta la creación e implementación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR, como una cuenta especial de recursos orientada a esta población. Desde el año 2023, esta Dirección viene impulsando un proceso de actualización de la Ley 731 de 2002 y la formulación de la política pública de mujer rural mediante encuentros territoriales a nivel nacional.

Plan Nacional de Agro industrialización y Soberanía Alimentaria: Esta iniciativa se encuentra en proceso de planeación, en el marco del CONPES 4129 de la Política Nacional de Re-Industrialización, mediante la cual se busca

integrar la totalidad de la oferta institucional fondos, iniciativas y proyectos asociados a agroindustria dentro de un solo sistema sinérgico y articulado.

Todas las políticas anteriores, lideradas desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ahora, por parte de las entidades adscritas y vinculadas de este sector, se destacan en políticas y programas por su enfoque en población rural y/o pequeños productores, las siguientes:

Agencia de Desarrollo Rural – ADR: De acuerdo con el Decreto 2364 de 2015, en su artículo 3 ..."El objeto de la Agencia Desarrollo Rural -ADR, es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país".

En este sentido, los programas y proyectos misionales que ejecuta van dirigidos al desarrollo de la población campesina a nivel nacional, dentro de los que se incluyen: programas de inclusión productiva de pequeños productores rurales, programa de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, programa de infraestructura productiva y comercialización.

Banco Agrario de Colombia – BAC: Aunque es una entidad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, no se configura como ente formulador de políticas públicas, ni se asignan recursos del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, desde el Banco Agrario de Colombia se aúnan esfuerzos para implementar acciones planeadas y ejecutadas, adoptadas por el Estado (prioritariamente desde el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura), que permitan mejorar las condiciones

estructurales de la población colombiana que desarrolla actividades en los sectores rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022 — 2026 - "Colombia Potencia Mundial de la Vida", el Banco Agrario de Colombia, como Banco de Desarrollo de primer piso del Estado, juega un papel fundamental y estratégico en la consolidación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de crédito de fomento agropecuario, focalizado en la población campesina y del sector agropecuario en los distintos eslabones de las cadenas productivas agropecuarias y rurales.

Dentro de sus líneas de crédito se destacan: Crédito Joven Rural, Crédito Joven para Proyectos Agroindustriales o Agropecuarios, Crédito Mujer Rural, para Población en Situación Especial (víctimas del conflicto armado), Crédito Verde (sostenibilidad ambiental), Programas de Inclusión Productiva de Pequeños Productores, y a partir de 2024, nuevas líneas: Desarrollo Productivo, Reactivación Agropecuaria, Reforma Agraria.

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA: En el marco de sus funciones, el ICA tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, para proteger la salud de las personas, animales y plantas y asegurar las condiciones del comercio.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA: Desarrolla acciones de generación y transferencia de conocimiento y tecnología en sistemas agroalimentarios sostenibles y resilientes, dirigidas a la producción de ciencia, tecnología e innovación basada en la realidad de los territorios y sus productores (especialmente para

población campesina), reconociendo el conocimiento tradicional y local. Estas acciones constituyen ejes fundamentales en la implementación de la Reforma Rural Integral, en línea con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 — 2026.

Dentro de las estrategias que desarrolla, están: jóvenes rurales para su integración generacional en el campo, desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, bioproductos para una mejor producción agropecuaria, conservación de la agrodiversidad para la soberanía alimentaria, semillas como soporte al derecho humano a la alimentación, sistemas territoriales para la innovación agropecuaria, transición productiva e inclusión social.

El sector agropecuario refiere un presupuesto asignado para los programas descritos, por valor de $4.4 billones en 2023.

Finalmente, es de resaltar que este sector lidera en el PND 2022-2026 importantes apuestas dirigidas a población campesina, como la creación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos (Ley 2294/23 art. 358), la reglamentación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y de sus subsistemas (Ley 2294/23 art. 51 y 52), la formalización territorialidades campesinas y ecosistemas acuáticos (Ley 2294/23 art. 359).

3.2 Sector Salud y de la Protección Social

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 4107 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social tiene como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones,

beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

Ahora bien, según lo indicado por la entidad mediante el Oficio No. 20241200026927l del 12-02-2024, las políticas públicas de este Ministerio cuentan con enfoques de género, territorial, por grupos vulnerables, pero no se dirigen al grupo poblacional campesinos, sino que buscan beneficiar a toda la población. Conforme lo anterior, señaló que la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez y sus ejes estratégicos tienen enfoque rural.

Sobre los proyectos de inversión, el Ministerio indicó que estos van dirigidos a todos los grupos poblacionales y no cuentan con un diseño para este grupo. En las políticas públicas no existe en cabeza de este Ministerio, políticas, programas, proyectos y recursos dirigidos a atender las necesidades de la población campesina en materia de salud.

Así mismo, de lo revisado en el Decreto 4107 de 2011, no se encontró una responsabilidad legal, función y/o competencia del ministerio respecto a la población campesina. Tampoco se identifican responsabilidades asignadas en el PND 2018-2022.

3.3 Educación[32]

El Ministerio de Educación es el órgano rector de las políticas educativas nacionales y ejerce su rectoría a través de una coordinación y articulación

[32] Ministerio de Educación Nacional. Radicado 2024-EE-029842 del 13 de febrero de 2024. En respuesta al requerimiento de la CGR 2024EE0014212

intergubernamental con los gobiernos regionales y locales, propiciando mecanismos de diálogo y participación[33].

La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), establece en el capítulo IV del título III "Modalidades de atención educativa a poblaciones" un articulado especial para la educación campesina y rural desde el cual se fomentan la educación campesina, los proyectos institucionales de educación campesina, el servicio social en educación campesina y las granjas integrales. Por otra parte, el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (Decreto 1075 de 2015) en la sección 7 hace referencia directa a la implementación de Escuela Nueva para áreas rurales, prioritariamente en la educación básica.

El Plan Especial de Educación Rural (PEER) adoptado mediante la Resolución conjunta No. 021598 de 2021 de Presidencia y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), ha servido como base para la planificación de iniciativas educativas por parte del MEN. El PEER se fundamenta en un enfoque territorial que abarca las necesidades de las distintas comunidades rurales del país y constituye una herramienta que orienta la planeación de la educación rural en el corto, mediano y largo plazo convirtiéndose en insumo base para la Política de Educación en la Ruralidad. Su estructura estratégica, sus objetivos y líneas de acción asociadas, dan cuenta de los compromisos adquiridos por el Acuerdo de Paz y orientan la materialización de los propósitos que el Gobierno nacional planteó al leer la realidad de la ruralidad y la contribución esperada de la educación para su desarrollo.

El Plan Especial de Educación Rural (PEER) y sus indicadores se establecen como el marco de política del sector educativo hasta el año 2031. Sus componentes y estrategias guiarán la organización de proyectos del Ministerio

[33] Ministerio de Educación Nacional. Tomado de: https://www.mineducacion.gov.co/portal/

de Educación Nacional y de las entidades territoriales certificadas, facilitando el diálogo sobre las prioridades estratégicas para la educación rural.

Las funciones y responsabilidades del Ministerio y las entidades del sector respecto a la población campesina incluyen la implementación de estrategias de alfabetización. Aunque no hay datos específicos sobre la población campesina en estas estrategias, se realizan convocatorias públicas para que las Instituciones de Educación Superior en alianza con Entidades Territoriales certificadas en educación promuevan proyectos educativos dirigidos a personas jóvenes, adultas y mayores que no están alfabetizadas, son vulnerables o víctimas del conflicto armado, con el objetivo de reducir el analfabetismo, fomentar la inclusión en el sistema educativo y mejorar la calidad de vida de esta población. Este proceso es institucional y aborda diversos grupos poblacionales.

Para el desarrollo de estos programas de apoyo educativo en zonas rurales, el Ministerio indica que asignó un presupuesto de $46.062 millones en 2023 y $40.511 millones en 2024.

Por otro lado, las apuestas en educación contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluyen dos líneas estratégicas enfocadas en la ruralidad:

1. Gratuidad de la matrícula en la educación superior pública, con calidad, equidad y pertinencia territorial avanzando gradualmente hacia la universalización.
2. Nuevo Plan de Espacios Educativos como centros de la vida comunitaria y la paz, para promover la equidad territorial y superar brechas históricas en el acceso a la educación desde preescolar hasta la educación superior.

Así mismo la Ley 2294 de 2023 en su artículo 348 establece la participación del Ministerio de Educación dentro de un plan de formación educativa en el marco del Programa Nacional Jóvenes en Paz, con enfoque campesino.

Adicionalmente, el acápite de campesinado de los Actores Diferenciales para el Cambio del documento de las bases del PND 2022-2026 señala como uno de los ejes temáticos para esta población, la "educación con pertinencia para la población campesina" a través de acciones orientadas a: i) la formación integral en la educación media que reconozca las realidades económicas, culturales y sociales de los territorios, ii) la erradicación del analfabetismo, iii) el uso de estrategias de educación flexible, buscando que los establecimientos educativos sean centros comunitarios de desarrollo para la participación y la construcción de paz, iv) la consolidación de las escuelas normales superiores como centros de excelencia en la formación docente, y v) el fortalecimiento de capacidades territoriales para la gestión escolar. E incluye como Meta de primer nivel actores diferenciales para el cambio – campesinos: Reducir de 9.3% a 4.3% el porcentaje de población campesina que no sabe leer y escribir.

3.4 Sector Trabajo

El Ministerio de trabajo en comunicación con fecha 13 de febrero de 2024, expone que desde dos entidades se identifican programas que benefician a población campesina:

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias: impulsa el desarrollo de programas asociativos. No tiene focalizado recursos específicos para el campesinado; sin embargo, atiende esta población a través del presupuesto que se destina para la Implementación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural" –PLANFES, que se ejecuta en cumplimiento del compromiso que tiene la entidad en el marco del

acuerdo final de paz: "Estimular diferentes formas asociativas de trabajo de/o entre pequeños y medianos productores, basadas en la solidaridad y la cooperación, que fortalezcan la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural".

El SENA: Desarrolla el programa "CampeSENA – una esperanza de vida" que tiene como objetivo, Fortalecer la prestación integral de los servicios del SENA para la población de la economía campesina y la economía popular". Se identifican para este programa, recursos asignados en 2023 por $26.420 millones y en 2024 por $180.473 millones.

Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el documento de bases del PND 2022-2026, se identifican responsabilidades en dicho Plan, para este sector, en relación con la población campesina, referidas a:

- Implementar lineamientos de la política pública de trabajo digno y decente en el campo.
- Implementar la estrategia CampeSENA.
- Incentivar la práctica de la agroecología con base en los saberes tradicionales y en articulación con el Servicio Público de Extensión Agropecuaria.
- Establecer la pesca y acuicultura, como fuente de desarrollo y empleo digno.
- Lograr transitar hacia una economía productiva con un enfoque ecosistémico, social y de aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas en el marco de la Ley 2268 de 2022, que procura

mayores beneficios sociales para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia.

- Diseño y ejecución de programas y proyectos integrales de desarrollo rural no agropecuarios que generen ingresos y empleo a partir de las potencialidades de cada territorio, para atender las necesidades de los pobladores del campo, especialmente los jóvenes.
- Por su parte, la Ley 2294/23 en su artículo 348 involucra la participación del Ministerio de Trabajo en la ejecución del programa Nacional Jóvenes en Paz, dentro del cual se debe incorporar en enfoque campesino.

3.5. Sector Comercio, Industria y Turismo

Este sector es responsable de las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país. En este sentido, el Ministerio se encarga de formular y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos que promueven la competitividad, la integración y el desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, la pequeña, la mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo.

No se identifica dentro de su estructura ni dentro de sus funciones, áreas ni responsabilidades específicas para la población campesina.

Sin embargo, el Ministerio como cabeza del sector, señala que enfoca su quehacer en torno a políticas de reindustrialización, internacionalización y fomento del turismo, que de manera transversal atienden a la población campesina con programas o instrumentos que cuentan con un enfoque agro o rural, así:

Instrumentos enmarcados en la reindustrialización:

- Minicadenas locales – dirigido al fortalecimiento del tejido empresarial local y productivo con énfasis en población víctima del conflicto.
- Centros de Reindustrialización ZASCA – Espacios físicos especializados y dotados para el fortalecimiento de capacidades productivas y generación de mercados para pequeños productores del sector agroindustrial, en sectores priorizados como panela, café, cacao, lácteos, hortofrutícola y pesca artesanal.
- Programa Global de Acceso a Mercados Colombia: que tiene el objetivo de fortalecer la calidad y el cumplimiento normativo en las cadenas de valor de la acuicultura de camarón y tilapia en Colombia, para mejorar el acceso al mercado.

Instrumentos enmarcados en el sector turístico:

- UNWTO Turismo Tech Advntures Colombia-Turismo comunitario: es una convocatoria abierta para promover y financiar iniciativas dirigidas a la recuperación del turismo comunitario. Cuenta con cinco categorías, una de ellas, dirigida a comunidades rurales y urbanas, así como grupo comunitarios, que a través de proyectos turísticos generan desarrollo social y económico de colectivos organizados. Diplomado en turismo rural sostenible – para la formación y desarrollo de habilidades en turismo rural.
- Programa Nacional de Estímulos, Incentivos y Fomentos para el sector turístico "EMPRETUR": Programa de convocatorias públicas para financiar la generación de herramientas y mecanismos que faciliten la participación de actores en procesos de desarrollo turístico, y que dentro de su público objetivo incluye a campesinos.

Para los programas anteriores, el Ministerio refiere recursos asignados por $39.930 millones en 2023 y $5.000 millones hasta ahora identificados para 2024.

Por otro lado, el PND 2022-2026 establece la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria, lo cual se surtió con el Decreto 1406 de 2023, y que incluye el subsistema de estímulo a la economía campesina, familiar y comunitaria, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio. Asimismo, la Ley 2294/23 -art. 348 también involucra al Ministerio de Comercio en la ejecución del programa Nacional Jóvenes en Paz, dentro del cual se debe incorporar en enfoque campesino.

3.6 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

En el marco de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene funciones relacionadas con impulsar las políticas y regulaciones para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente y el desarrollo sostenible que benefician a la población en general a nivel rural y urbano; es por ellos que las funciones de este Ministerio pueden relacionarse de manera específica de acuerdo a la población que beneficie.

De acuerdo con lo informado por la entidad mediante Oficio del 14 de febrero de 2024, algunas de sus funciones irradian a la población campesina, pero no se identifica dentro de su estructura ni dentro de sus funciones, áreas ni responsabilidades específicas para esta población.

De otra parte, con relación a la existencia de políticas públicas dirigidas a la población campesina, este Ministerio informó que participa de políticas e

iniciativas que lideran otras entidades del gobierno nacional en cumplimiento de los compromisos del PND 2022-2026, en las que se destacan:

La línea del campesinado colombiano como actor de cambio en el PND 2022-2026: "Tierra y territorialidades campesinas", con las siguientes estrategias:

- Regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. Con participación en la Mesa Técnica de Reservas Forestales para la Paz. En la actualidad adelanta reuniones técnicas para la concertación de los asuntos de competencia de este Ministerio, previo a la adopción del decreto mediante el cual se sustituye el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina en cumplimiento del Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el artículo 52 de la Ley 2294 de 2023.
- Concesión Forestal Campesina: en desarrollo de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023. El alcance de esta figura corresponde al otorgamiento del uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación en las zonas de reserva de Ley 2° de 1959, con acompañamiento del Estado. Estas concesiones se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, y tendrán por objeto conservar el bosque con las comunidades a la vez que dignificar sus modos de vida.

La línea del campesinado colombiano como actor de cambio PND 2022-2026: "Economía campesina" mediante el fortalecimiento de la economía popular y comunitaria a través de la Reforma Rural Integral, con las siguientes acciones:

- El Plan de Zonificación Ambiental, enfocada a la estabilización de la frontera agrícola: es un instrumento de planificación y gestión territorial derivado del Acuerdo Final de Paz, cuyo objetivo es orientar el desarrollo sostenible y equitativo de los territorios PDET y generar oportunidades mediante lineamientos para las decisiones institucionales enfocadas a la estabilización de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y, la generación de alternativas productivas y de vida a la población campesina más afectada por el conflicto. Este plan se adoptó con la Resolución 1608 de 2021 y, en cumplimiento de este, ahora se actualiza la frontera agrícola.
- Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales-PSA, según los Decretos 1007 de 2018 y 870 de 2017, como estímulo a la conservación, en articulación con el Plan Nacional de Negocios Verdes que fomenta sistemas productivos sostenibles como alternativa de generación de ingresos a las familias beneficiarias de estos programas. Todo lo anterior, a través del acompañamiento en la estructuración y formulación de programas y proyectos a presentar a los fondos propios del sector Ambiente. En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene formulando e implementando el programa Conservar Paga, en la Amazonía y el Pacífico, el cual incluye un componente relacionado con Pagos por Servicios Ambientales, Sistemas Productivos Sostenibles y otros incentivos a la conservación.
- Plan Integral de Contención de la Deforestación y la Estrategia Nacional de Restauración: el primero constituye el instrumento de gestión a través del cual el Gobierno Nacional establece las pautas y orientaciones para alcanzar la meta de reducción del 20% de la deforestación respecto al 2021, definida en el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2006". Por su parte, la estrategia nacional de restauración 2023-2026, potencia el papel de las comunidades para la

gestión de los ecosistemas, a través de procesos de planificación, implementación y seguimiento de mediano y largo plazo para incrementar las conexiones vitales, la integridad ecológica, la diversidad funcional y la oferta de servicios ecosistémicos de los territorios.

La línea del campesinado colombiano como actor de cambio PND 2022-2026: "Mayor participación del campesinado con fortalecimiento de los mecanismos de interlocución", con la siguiente acción:

- Sistema nacional de diálogo y transformación de conflictos socioambientales y culturales. El Ministerio viene adelantando talleres y sesiones, así como la articulación interinstitucional para la construcción de este sistema, dentro del cual se involucran representantes de las organizaciones campesinas.

De otra parte, se adelantan otros proyectos y programas con impactos a la población campesina:

Fortalecimiento del Sistema de Monitoreo Integral ambiental de la Cuenca del Río Suratá, Departamento de Santander.
Ejecución del Contrato de Consultoría No. FONBUE - 001-2022, para la formulación de la Política Hídrica del Distrito de Buenaventura.
Implementación de la Sentencia T 622 de 2016 mediante la cual se reconoce al río Atrato como sujeto de derechos con miras a garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración.
Proyecto: "Fortalecimiento de acciones para la gestión integral del agua como base del ordenamiento territorial sostenible en La Mojana: Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre".

Para el desarrollo de las acciones descritas anteriormente, el Ministerio indica que asignó un presupuesto de $61.175 millones en 2023 y $3.107 millones lo asignado hasta ahora para 2024.

3.7 Sector Cultura

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes[34], es el organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según las funciones y principios de participación contemplados en Ley 2319 de 2023 y la Ley 489 de 1998.

El Ministerio es garante de los derechos culturales de la población campesina, para lo cual articula un proyecto de oferta de programas, planes y acciones de fortalecimiento de las organizaciones, expresiones y prácticas artísticas y culturales por y para las poblaciones campesinas.

Según lo informado por el Ministerio de Cultura[35], el principal programa en el cual se apoyaron proyectos dirigidos a la población campesina fue el "Programa Nacional de Concertación Cultural" - (PNCC), el cual busca impulsar, facilitar apoyar y hacer visibles procesos y actividades culturales de interés común en el país, a través de la entrega de recursos económicos que se asignan mediante la convocatoria abierta de forma anual. Para la vigencia 2023 se incluyó la regionalización de 103 proyectos dirigidos a campesinos con cargo al Presupuesto General de la Nación con una inversión de $2.528

[34] Congreso de la República. Ley 2319 de 2023 "Por medio de la cual se reforma la Ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de Economía Naranja y se dictan otras disposiciones".
[35] Ministerio de Cultura. Radicado MCO1811S2024 del 13 de febrero de 2024. En respuesta al requerimiento de la CGR 2024EE0014211

millones. Para el 2024 el Ministerio se encuentra consolidando la regionalización de la inversión.

En el marco de sus funciones tiene a su cargo, por un lado, la construcción del primer borrador de la política pública de culturas y vidas campesinas a partir de la construcción de lineamientos que den cuenta de tres ejes: (i) las dimensiones culturales de los derechos del campesinado (tierra, agua, semillas, participación reforzada, territorialidades propias, organización política y prácticas agropecuarias); (ii) de los derechos culturales del campesinado que se han recogido de los encuentros regionales con organizaciones (identidad, saberes, memoria) y (iii) los enfoques interculturales e interseccionales, particularmente los enfoques de mujer campesina y niñas, niños, adolescentes y jóvenes campesinos.

Asimismo, como garante de los derechos culturales de la población campesina, el Ministerio informa que adelanta la articulación de un proyecto de oferta de programas, planes y acciones de fortalecimiento de las organizaciones, expresiones y prácticas artísticas y culturales para esta población.

3.8 Sector Transporte

El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

No se identifica dentro de su estructura ni dentro de sus funciones, áreas ni responsabilidades específicas para la población rural y/o campesina, pero se destaca la creación del Instituto Nacional de Vías Regionales, mediante el Decreto 1961 de 2023, con el objetivo de fomentar la construcción, mejoramiento y conservación de vías regionales, permitiendo la contratación directa con diversas organizaciones sociales, entre ellas, las comunidades rurales y juntas de acción comunal.

En concordancia con lo anterior, la responsabilidad de este sector en relación con la población campesina se enmarca en el cumplimiento del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – PNVIR, derivado del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz, y aprobado mediante la Resolución 3260 de 2018, que incluye las siguientes estrategias:

- Desarrollar infraestructura de transporte ambientalmente sostenible. Dentro de la cual se incluye la actividad de impulsar la contratación de 150 Juntas de Acción Comunal en contratos de vías terciarias.
- Establecer criterios técnicos que definen la clase de intervención que se debe realizar en los corredores priorizados
- Identificar zonas que articulen las vías estratégicas, generando corredores que impulse en desarrollo socioeconómico de la región

Para el desarrollo de este plan se formularon 2 proyectos de inversión denominados “Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de caminos comunitarios de la Paz Total Nacional” y “Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de corredores rurales productivos - Colombia Rural Nacional” que en conjunto tienen un presupuesto asignado de $1.2 billones en 2023 y $646 mil millones en 2024, que se encuentran vinculados a la Reforma Rural Integral.

3.9 Sector Planeación

Conforme con el oficio identificado con radicado 20246900181381 del 09 de febrero de 2024, el Departamento Nacional de Planeación indica que tiene funciones orientadas a la coordinación y articulación con las entidades cabeza de sector, para la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y demás instrumentos de planeación en el ámbito del desarrollo rural sostenible. Pero no cuenta con funciones y responsabilidades orientadas a la atención de la población campesina, sino de la ruralidad en general.

De igual manera tampoco informa sobre la existencia de políticas planes y proyectos dirigidos para la población campesina desde este sector.

No obstante, la Ley 2294 de 2023 mediante la cual se expide el de PND 2022-2026, en su articulo 361, establece al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la responsabilidad de diseñar una metodología para la creación e implementación de trazadores que permitan la marcación de partidas presupuestales de inversión y funcionamiento del Presupuesto General de la Nación respectivamente, así como de los recursos de las entidades territoriales asociadas a políticas transversales, entendidas como ejes comunes de intervención a través de diferentes sectores y programas desde los cuales se aporta al cumplimiento de determinados objetivos de política pública, tales como los de Comunidades Campesinas.

Asimismo, se le asigna al DNP la responsabilidad de reglamentar el Sistema de Administración del Territorio SAT, promoviendo la participación de actores sociales entre ellos los campesinos (Ley 2294/23 art. 53).

3.10 Sector del Interior[36]

El Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1835 de 2012, 2340 de 2015, 1140 de 2018, 2353 de 2019 y 1152 de 2022, establece los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior. Precisamente, uno de los objetivos comprende: adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, seguridad y convivencia ciudadana, democracia y participación ciudadana.

Por medio de la Resolución 1817 del 29 de noviembre de 2017, modificada por la Resolución 0727 del 25 de junio de 2020, el Ministerio del Interior estableció un grupo interno de trabajo denominado "Grupo de Asuntos Campesinos", bajo la dirección de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.

La creación del Grupo de Asuntos Campesinos surgió como respuesta a las demandas de las Organizaciones Campesinas, las cuales expresaron la necesidad de contar con una dependencia dentro del Ministerio del Interior dedicada al fortalecimiento de los Espacios de Diálogo e Interlocución.

El PND 2018–2022 (Ley 1955 de 2019 – Art. 253) estableció la obligación al Gobierno Nacional de elaborar una política pública para los campesinos, liderada por el Ministerio de Agricultura junto con el Ministerio del Interior. En ejecución de este compromiso, para las vigencias 2021 y 2022 se elaboraron planes de acción cuyo objetivo principal fue apoyar la formulación y seguimiento de la política pública destinada a la población campesina, con el fin de coordinar y gestionar acciones con entidades territoriales y nacionales

[36] Ministerio del Interior. Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal Radicado 2024-2-003305-004237 del 9 de febrero de 2024. En respuesta al requerimiento de la CGR 2024EE0014199

que contribuyeran al reconocimiento de los campesinos y a la garantía de sus derechos, fortaleciendo además la gestión interinstitucional con asistencias técnicas a Gobernaciones y Alcaldías a través de Mesas Territoriales de Diálogo e Interlocución. La continuación de la formulación de esta política se retoma dentro de las acciones estructurales para la población campesina dentro de las bases del PND 2022-2026, en el capítulo de actores diferenciales para el cambio – campesinos.

El Ministerio del Interior cuenta con las siguientes acciones de inversión específicas para campesinos, vigentes en 2024:

Proyecto de inversión: Mejoramiento de la participación del campesinado en la formulación de políticas, programas y proyectos en el territorio nacional. Este incluye, entre otras actividades: el desarrollo de un sistema de registro y caracterización de organizaciones campesinas, investigaciones y estudios sobre el campesinado, formación y capacitación del campesinado en temas de participación ciudadana, banco de proyectos para apoyo de iniciativas campesinas.

Fondo para la Participación Ciudadana y el fortalecimiento de la democracia – Art. 96 Ley 1757/15: que incluye acciones dirigidas al fortalecimiento de los procesos e instancias de organización y participación de las organizaciones campesinas, apoyo al proceso de concertación de la política pública para el campesinado.

Para estas acciones el Ministerio asignó un presupuesto de $9.476 millones en 2024.

Asimismo, el PND 2022-2026 (Le 2294/23 Art. 358) establece la creación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, como instancia de interlocución y concertación entre el Gobierno nacional y el campesinado para articular las políticas públicas relacionadas con la población campesina con el

fin de promover la materialización del derecho a la igualdad de esta población. La reglamentación de esta comisión se encuentra en proceso, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior.

3.11 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

Este sector no cuenta con áreas ni funciones específicas para la población campesina.

En materia de políticas y programas, y de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Vivienda[37], mediante el Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020, se incorporó la Política Pública de Vivienda Rural al Decreto Reglamentario del Sector Vivienda. Esta política incluye mecanismos como Subsidio Familiar de Vivienda Rural y la implementación de instrumentos del Programa de Promoción de Vivienda Rural del Gobierno para mejorar el bienestar de la población rural y disminuir el déficit de vivienda en Colombia. Para este Subsidio Familiar de Vivienda Rural, podrán ser beneficiarios la población que se auto reconozca como campesina, entre otros.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, lidera las gestiones para reducir los rezagos en cobertura y calidad de los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales de las zonas rurales.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 y en cumplimento de la implementación del Acuerdo de Paz, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio viene identificando mediante el trazador

[37] Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. Oficio 2024EE0006051

presupuestal "Construcción de Paz", las partidas presupuestales correspondientes a:

- La asignación de subsidios familiares de vivienda con la finalidad de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramientos de vivienda encaminados a mejorar las condiciones de bienestar de la población ubicada en suelo rural y disminuir el déficit habitacional rural.

- Financiar proyectos relacionados con acueductos y alcantarillados en el área rural y acompañar a los prestadores de los servicios para reducir las brechas de cobertura frente al acceso a estos servicios, como elemento clave para mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población rural.

El Ministerio aclara que los subsidios familiares de vivienda se asignan por demanda y en este sentido no hay focalización, pero la población rural que se beneficia de estos recursos hace parte del trazador de paz y para este caso específico es un beneficio a la población campesina. Igualmente, y en relación con los proyectos de agua potable y saneamiento básico es importante tener en cuenta que el Ministerio no es ejecutor, pero si brinda apoyo financiero a los entes territoriales que presentan los proyectos de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, previo cumplimiento de requisitos técnicos y legales, para beneficiar a toda la comunidad rural, los cuales tampoco tienen focalización para beneficiar a la población campesina, pero si se registra la ejecución de los mismos, cuando se financian los proyectos en estas zonas rurales.

Para estos programas, el Ministerio identifica la asignación de recursos por valor de $839.061 millones para 2023 y $806.793 millones para 2024.

Por otro lado, se identifican las siguientes responsabilidades de este sector en el PND 2022-2026:

- Impulsar la adjudicación y regulación de la propiedad en favor de campesinos y comunidades afrocolombianas e indígenas, considerando ajustes normativos y de articulación institucional necesarios.
- Desarrollar estrategias para la provisión y mejoramiento de vivienda en los centros poblados y el rural disperso, considerando modelos autogestionarios, de acceso a crédito y de construcción en sitio propio, para reducir la desigualdad y la exclusión de la población rural. La construcción de estas estrategias debe incluir el reconocimiento de las particularidades de la ruralidad, incluida su multiplicidad de actores (campesinos, indígenas, centros poblados, etc.).
- Revisión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para incluir entre otros aspectos, las territorialidades campesinas.
- Por otra parte, la ley 2294 de 2023 en su artículo 297, modificó el alcance de la política de Estado de Vivienda y Hábitat, incorporando enfoques diferenciales, entre ellos, para las comunidades campesinas.

3.12 Sector de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), como líder en el ámbito tecnológico, dentro de sus competencias define y desarrolla la oferta institucional, que corresponde a las diferentes iniciativas / programas /proyectos para incrementar, facilitar y garantizar el acceso y servicio universal de todos los habitantes del territorio nacional, ciudadanía colombiana y extranjera, empresas, organizaciones y demás

entidades públicas y privadas a las TIC, con el propósito de promover el cierre de la brecha digital, brindando las condiciones para la ampliación de cobertura de servicio de telecomunicaciones en las zonas remotas y rurales del país[38].

De acuerdo con lo anterior MinTIC, en comunicación enviada informa que para el periodo 2023 - 2026 no presentan una focalización directa o especifica hacia población Campesina, sin embargo, destaca que su Plan Estratégico Sectorial, especialmente en la línea de conectividad, permite beneficiar no solo a la población campesina, sino también a comunidades indígenas, etnias y demás que se encuentre dentro del alcance y espectro a través de proyectos e iniciativas con contexto transversal como:

- Zonas Comunitarias para la Paz – ZCP
- Proyecto Centro Digitales
- Generación TIC
- Sena TEC
- Talento TECH
- Sociedad Digital
- Colombia Programa
- Relatos en serie rural

Así mismo, informa que al no presentar una focalización directa, ni especifica con programas/proyectos hacia la población campesina, no tiene recursos financieros específicos asignados para atender esta población.

Dentro de su estructura no se encuentran definidos áreas específicas destinadas a la población campesina o rural, sin embargo, la Dirección de Infraestructura, del Viceministerio de Conectividad tiene algunas funciones dirigidas a atender necesidades de la población rural.

[38] Oficio Min TIC 242011196 de 13/02/2024

3.13. Sector de Información Estadística

El Departamento Nacional de Estadísticas – DANE, tiene como responsabilidad garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, así como también dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica, lo anterior, en virtud de lo establecido en el Decreto 1170 de 2015.

Conforme lo anterior el DANE[39], reporta que cuenta con proyectos de inversión formulados con alcance nacional y los recursos no se desagregan ni por territorio, ni por grupo poblacional, en este no se presentan recursos de inversión específicos para población campesina. No obstante, reporta operaciones estadísticas que en su etapa de planeación y diseño que buscan la inclusión del sujeto campesino, para las cuales se asignaron recursos por $346 millones en 2023 y $283 millones en 2024.

En 2023 y 2024 cuenta con los siguientes proyectos:

- Conteo intercensal de población y vivienda: este tiene como propósito presentar propuesta de pregunta de campesinado para el conteo previsto para el año 2025.

- Pruebas para el desarrollo de operaciones de tipo censo: este tiene como propósito obtener insumos de calidad tendientes a incluir una pregunta para la identificación del campesinado en operaciones estadísticas tipo censo, en el cual se prevé realizar tres ejercicios de pruebas.

No se identifican responsabilidades para este sector en el PND 2022-2026.

[39] DANE. Oficio 20241100023221 de 14 de febrero de 2024.

3.14. Sector del Deporte

El Ministerio del Deporte incluye dentro de sus funciones, la de formular y ejecutar programas para la educación física, deporte y recreación de las personas con discapacidad, tercera edad y de sectores sociales en condición de vulnerabilidad. En este marco, la Dirección de Fomento y Desarrollo tiene la función de diseñar e implementar programas y proyectos que permitan el acceso al deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre por parte de distintas comunidades, entre ellas, las campesinas[40].

Dentro de los programas dirigidos a la población campesina, este Ministerio señala el desarrollo de algunas acciones en cumplimiento de acuerdos concertados con la Mesa Campesina del Cauca, referidos a:

Elaboración de un diagnóstico de prácticas tradicionales campesinas y formulación y ejecución de un proyecto piloto de juegos campesinos del Cauca.

Inclusión de enlaces departamentales para articularlos en la construcción de la política pública del sector deporte.

Implementación de escuela deportiva en el marco del programa deporte escolar, en municipios del departamento del Cauca.

Construcción de placa polideportiva en el municipio de la Vega en el Cauca

[40] Decreto 1670 de 2019. Artículos 2 y 13.

Para el desarrollo de estos programas, se asignó en 2023 un presupuesto por valor de $1.556 millones mientras que para 2024, este presupuesto está pendiente de concertar con la mesa campesina del Cauca.

Adicionalmente, el Ministerio del Deporte incluyó dentro de su plan estratégico 2022-2026, una línea estratégica dirigida a la democratización del acceso de la población al deporte con un enfoque diferencial e inclusivo, en el cual se incluyen soluciones en materia de deporte, recreación y actividad física para la población campesina.

El PND 2022-2026 contempla la creación del programa nacional "Jóvenes en Paz", dirigido a crear una ruta de atención integral a la juventud vulnerable, con diversos enfoques, entre ellos el campesino, y en el que participa el Ministerio del Deporte.

3.15. Sector Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

Revisado la normativa respectiva, no se encontró una responsabilidad legal, función y/o competencia especifica en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación con la población campesina o rural.

Así mismo, este Ministerio informó que no ejecuta directamente programas, proyectos de inversión, objetivos, actividades, y/o metas focalizadas en población campesina[41].

Tampoco se identifican responsabilidades sobre el tema, en el PND 2022-2026.

3.16 Sector Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y el sector que lidera no cuentan con funciones ni áreas dentro de su estructura dirigidos a población rural y/o campesina. Sin embargo, incluye dentro de las funciones de la Dirección de Justicia Formal, el diseño de planes y programas para el acceso a la justicia inclusiva, el cual busca garantizar el acceso a la justicia de grupos vulnerables, desde un enfoque diferencial, y desde donde se avanza en la generación de una política pública en sectores rurales, especialmente para población de mujeres, personas LGBTIQ+ y grupos étnicos[42].

Dentro de sus programas, incluye los siguientes que benefician a población campesina:

- Generación de espacios protectores para las mujeres y las personas LGBTQ+ en territorios priorizados (contexto rural)
- Impulso a la reglamentación de la Jurisdicción Agraria y Rural, creada mediante el Acto Legislativo 003 de 2023 que modificó la Constitución Política.

[41] Ministerio de Relaciones Exteriores. Oficio No. 868199-BU del 13 de febrero de 2024
[42] Ministerio de Justicia. Oficio No. MJD-OFI24-0004782-GGPP-1200 del 13 de febrero de 2024.

- Banco de Proyectos para financiación de proyectos en el marco del fortalecimiento de la Política Nacional de Drogas.
- Implementación Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico": incluye líneas de cooperación técnica y financiera para apoyar proyectos sobre cuidado ambiental de territorios afectados por economía de drogas ilícitas, reducir narrativas estigmatizantes y abordar formas alternativas de abordar información sobre drogas y fortalecer capacidades del sector justicia.

Para las acciones anteriores se asignó un presupuesto de $9.905 millones en 2023 y de $23.599 millones en 2024.

3.17 Sector de la Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa como cabeza de este sector indica que no cuenta con programas focalizados para la población campesina[43]. Tampoco se identifican funciones ni áreas dentro de su estructura dirigidos a población rural y/o campesina, ni se identifican responsabilidades sobre el tema en el PND 2022-2026.

3.18 Sector Minas y Energía

El Ministerio como cabeza de sector, indica que en general sus políticas y programas impactan de manera transversal a la población incluyendo la población campesina. Así mismo señala que actualmente no se tienen focalizados los proyectos de inversión en dicha población debido a que no se tiene la variable discriminada que permita hacer la identificación puntual[44].

[43] Ministerio de Defensa. Radicado No. RS20240206015650 del 6 de febrero de 2024.
[44] Ministerio de Minas y Energía. Correo electrónico del 8 de febrero de 2024 en respuesta a requerimiento de la Contraloría General No. 2024EE0014208

En temas energéticos, aunque el Ministerio identifica algunos proyectos financiados a través del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía – FENOGE, que benefician a comunidades legalmente constituidas (grupos étnicos y personas naturales o jurídicas), éstos no se caracterizan como campesinas o rurales.

Sin embargo, dentro de sus funciones, se identifica que esta cartera tiene la responsabilidad de Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas – FAER.

Asimismo, la Ley 2294 de 2023 que expide el PND 2022-2026, en su artículo 235 modificó la Ley 1715 de 2014, que en su numeral 25, permite la conformación de comunidades energéticas para generar, comercializar y usar eficientemente la energía a través del uso de fuentes no convencionales, las cuales pueden ser conformadas, entre otras, por comunidades campesinas.

3.19 Sector Ciencia y Tecnología

Este sector liderado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, tiene el objetivo de generar capacidades, promover el conocimiento científico y tecnológico, contribuir al desarrollo y crecimiento del país y anticiparse a los retos tecnológicos futuros, en función del bienestar y equidad de la población y la consolidación de una economía más productiva y competitiva.

No se identifica dentro de su estructura y funciones, áreas ni responsabilidades específicas para la población campesina y/o rural.

En cuanto a programas, el Ministerio informa que la oferta institucional del sector para población campesina es transversal con las convocatorias e invitaciones que abre.

En este sentido refiere que recibió y apoyó propuestas a población campesina en las siguientes convocatorias:

Invitación 1045 – 8 propuestas apoyadas para el fortalecimiento de capacidades de transferencia y uso de conocimiento para la transformación y agregación de valor de la cadena láctea en los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo.

Convocatoria 943 - 45 proyectos apoyados para fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación en las microempresas y organizaciones productivas rurales, mediante la financiación de proyectos de CTeI que contribuyan a la disponibilidad, acceso, uso y estabilidad en la producción de alimentos, así como al fortalecimiento de capacidades regionales que permitan el desarrollo de un campo productivo y sostenible.

Convocatoria 32 - para la conformación de un listado de proyectos elegibles que contribuyan a resolver los retos asociados con el derecho a la alimentación – Colombia por un campo productivo y sostenible", que se adjudicará en el primer semestre de 2024.

Para los proyectos financiados se destinaron en 2023, recursos por valor de $26.456 millones.

Por otro lado, el PND 2022-2026 establece la creación del sistema Nacional de Reforma Agraria, lo cual se surtió con el Decreto 1406 de 2023, y que incluye

el subsistema de investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos, bajo la coordinación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3.20 Sector Presidencia de la República

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 2647 de 2022, corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

Revisado la normativa respectiva, no se encontró una responsabilidad legal, función y/o competencia especifica en cabeza del DAPRE, en relación con la población campesina.

Así mismo, este Departamento[45] informó que, una vez consultado con las entidades del sector y las dependencias del DAPRE, no se cuenta con programas, proyectos de inversión, objetivos, actividades, metas y recursos destinados a población campesina en la vigencia 2024.

Tampoco se identifican responsabilidades particulares para campesinos en el PND 2022-2026.

3.21 Sector de la Igualdad y la Equidad

[45] Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Oficio No. OFI24-00024917 / GFPU 13085000 de 12 de febrero de 2024,

El Ministerio de Igualdad y Equidad fue creado a través de la Ley 2281 de 2023, con objeto de diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar fortalecer y evaluar. las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para eliminar las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el derecho a la igualdad; cumplir los principios de no discriminación y no regresividad; defender a los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico-racial e interseccional. Su objeto misional abarca la protección de los derechos de poblaciones de especial protección constitucional entre ellos los campesinos y campesinas.[46]

Dentro de su estructura, se creó el Viceministerio de Pueblos Étnicos y Campesinos que tiene entre otras funciones, el liderazgo en la formulación, implementación, seguimiento e implementación de políticas, planes y programas para estas poblaciones. Dentro de este Viceministerio se creó la Dirección para la Igualdad y la Equidad del Campesinado con las siguientes funciones:[47]

1. Adoptar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos orientados a la superación de brechas de desigualdad e inequidad del campesinado.
2. Adoptar lineamientos que incluyan el enfoque interseccional en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas, planes y programas para el campesinado, a cargo de las entidades territoriales competentes en materia de igualdad y equidad.

[46] Ley 2281 de 2023, Artículo 5
[47] Decreto 1075 de 2023 "Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras
disposiciones"

3. Brindar asesoría, asistencia técnica y coordinar la transversalización y territorialización de las políticas públicas en materia de igualdad y equidad de apoyo al campesinado.
4. Diseñar e implementar sistemas de información, en coordinación con la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos, el desarrollo de estudios técnicos y la gestión de la información relacionados con las brechas de desigualdad e inequidad del campesinado.
5. Analizar y presentar propuestas normativas, en coordinación con la Oficina Jurídica, asociadas a temas de competencia de la Dirección.
6. Adelantar análisis, estudios e investigaciones en temas de su competencia, en coordinación y articulación con la Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos, siguiendo los lineamientos Institucionales, técnicos y normativos fijados por el Ministerio.

Este sector está conformado por el Ministerio como cabeza del mismo, el Instituto Nacional de Ciegos -INCI, el Instituto Nacional de Sordos – INSOR y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

Las dos primeras entidades tienen una oferta transversal, sin funciones ni programas específicos para la población campesina. El ICBF tiene funciones transversales, pero indica que, a partir de 2024, se definirán orientaciones para la incorporación del campesinado y ruralidad en todas las modalidades.

Adicionalmente informa que las direcciones de Primera Infancia, Familias y Comunidades y Nutrición han proyectado las siguientes modalidades específicas para acompañamiento a la población campesina:

- Modalidad Tejiendo Interculturalidad, acompañamiento familiar y comunitario

- Modalidad Propia e Intercultural para la Atención a la Primera Infancia
- Centro de Recuperación Nutricional (CRN)

En relación con la asignación presupuestal para estos programas, el ICBF indica que los recursos que se asignarán y ejecutarán en la presente vigencia para atender acciones enfocadas a la población campesina se encuentran dentro de los recursos asignados a las modalidades y servicios con los que se atiende la misionalidad del ICBF, pero no se define un rubro o fuente de financiación específico para estas acciones

Por su parte el Ministerio de la Igualdad señala que ha avanzado en la definición de programas y proyectos con enfoque diferencial, entre ellos el campesinado de forma transversal, en proyectos como:

- Programa Hambre Cero
- Fortalecimiento de economías étnico-populares
- Jóvenes en Paz Planes de Vida de familias indígenas en situación de desarraigo en ciudades
- Cierre de brechas en oportunidades educativas para las juventudes étnicas y campesinas

Además, informa que aún no tiene definido los presupuestos específicos para atender esta población dado que se encuentra en fase de consolidación institucional y en estructuración de los proyectos[48].

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 señala como aspectos importantes relacionados con el campesinado con responsabilidades de esta

[48] Ministerio de Igualdad y Equidad. Oficio del 20 de febrero de 2024, en respuesta a requerimiento de la CGR No. 2024EE0014206

cartera, la creación e implementación de la comisión mixta nacional para asuntos campesinos, como un espacio de interlocución entre el campesinado y el Gobierno.

3.22 Sector Función Pública

Este sector en cabeza del Departamento Administrativo para la Función Pública - DAFP, no cuenta dentro de su estructura ni dentro de sus funciones, áreas y responsabilidades asignadas para atender a la población rural y/o campesina.

En materia de programas solamente se identifica la existencia de un módulo de formación de veedores dirigido a mujeres rurales, denominado "Las mujeres rurales cuidan lo público", en el marco del indicador "B.445. Plan Nacional de Formación de Veedores, actualizado e implementado", que hace parte del plan marco de implementación de los acuerdos de paz, a cargo del DAFP.

Los recursos asignados para la financiación de este programa ascienden a $19 millones en 2023 y $29 millones en 2024 pero no se desagrega de manera específica el costo del módulo para mujeres rurales[49].

Por otro lado, no se identifican en el PND 2022-2026, responsabilidades específicas para este sector dirigidas a población campesina.

3.23 Sector Inclusión Social y Reconciliación[50]

[49] Departamento Administrativo de la Función Pública. Oficio No. 20241100084431 del 13 de febrero de 2024
[50] Prosperidad Social. Radicado No. S-2024-1300-0366983 del 9 de febrero de 2024. En respuesta al requerimiento de la CGR 2024EE0014203

Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional y líder del sector de Inclusión Social y Reconciliación, responsable de formular, coordinar, implementar y evaluar políticas públicas que contribuyen a la justicia social, económica y ambiental para la construcción de la Paz Total; con enfoque diferencial a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

La Unidad Especial para las Víctimas y el Centro de Memoria Histórica, como entidades de este sector, responden a la política de víctimas enmarcada en la Ley 1448 de 2011, por lo que sus acciones van dirigidas a la población registrada como víctima de conflicto armado.

Por otra parte, Prosperidad Social ha venido implementados programas de inclusión social y productiva para población vulnerable en áreas rurales, lo que no necesariamente da cuenta que sea exclusivo para población campesina. Tampoco ha identificado recursos para esta población en tanto no se han focalizado recursos en el trazador presupuestal.

La entidad no tiene una función taxativa para la población campesina. Sin embargo, de acuerdo con el proyecto de decreto "Por el cual se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos" formulado por el Ministerio del Interior, la entidad hace parte de esta comisión.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, específicamente en los artículos 65 y 67 que abordan las transferencias en especie y la transferencia Hambre Cero respectivamente, se prioriza la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mecanismos que desarrollan dichas transferencias.

3.24 Sector Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda en cabeza de este sector, no tienen políticas públicas, programas, proyectos de inversión, objetivos, actividades y/o metas focalizadas en la población campesina.

Las bases del PND 2022-2026, establecen una actividad referida a "desarrollar estrategias para la provisión y mejoramiento de vivienda en los centros poblados y el rural disperso, considerando modelos autogestionarios, de acceso a crédito y de construcción en sitio propio, para reducir la desigualdad y la exclusión de la población rural. La construcción de estas estrategias debe incluir el reconocimiento de las particularidades de la ruralidad, incluida su multiplicidad de actores (campesinos, indígenas, centros poblados, etc.)". Esta actividad en un primer momento estaría cargo del Ministerio de Vivienda; sin embargo, deja claro que se deben facilitar créditos y esto le corresponde al sector Hacienda.

Por otra parte, el artículo 361 de la Ley 2294 de 2023, que expide el PND 2022-2026, establece a este Ministerio y al Departamento Nacional de Planeación, la responsabilidad de crear e implementar el trazador presupuestal de Comunidades Campesinas.

Hacen parte de este sector, algunas entidades que permiten el situado de recursos para la financiación de políticas y programas de crédito para el desarrollo del sector agropecuario que impactan a la población rural y/o campesina:

- Banco Agrario

El Banco Agrario de Colombia S.A., tiene como objeto desarrollar las operaciones propias de un establecimiento bancario comercial; así como también, financiar en forma principal, pero no exclusiva, las actividades relacionadas con el sector rural, agrícola, pecuaria, pesquero, forestal y agroindustrial.

Es su responsabilidad que, al menos del 70 % de sus nuevas operaciones activas de crédito se destinarán a financiar actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

Así mismo, no más del 30% de sus nuevas operaciones de crédito, deben estar dirigidas al financiamiento de entidades territoriales y de actividades distintas de las antes mencionadas, siempre que la Junta Directiva o de sus delegados, así lo autorice.

Cuadro 6. Programas, proyectos o actividades que benefician a población rural, agrícola, pecuaria, pesquera, forestal y agroindustrial Banco Agrario

Nombre de la Política/Programa/Proyecto/Actividad	Alcance	Vigencia	Avances
Líneas Especiales de Crédito - LEC	Implementar las LEC con tasas de interés preferenciales	31 de diciembre o hasta agotar recursos	Pendiente circular Finagro
Líneas de Capital de Trabajo e Inversión	Crédito de fomento agropecuario	Oferta Permanente	Implementado
Líneas de Capital de Trabajo e Inversión	Cupos rotativos, Caña Fácil, multidestino, Inmueble Rural, Compra de Cartera, Subasta Ganadera	Oferta Permanente	Implementado

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- BANCOLDEX

Las funciones y responsabilidades de esta entidad incluyen las operaciones que pueden realizar los establecimientos de crédito descritas en el artículo 7o del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. No cuenta con funciones específicas dirigidas a campesinado.

Conforme lo expuesto, en el portafolio de servicios y los créditos que otorga Bancóldex, sus beneficiarios se identifican a partir de la actividad económica que registran en la clasificación del DANE, dentro de los que se incluyen actividades dedicadas a la "Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca". Las actividades productivas de personas naturales o jurídicas de esa sección tienen acceso a todo el portafolio de líneas de crédito de BANCOLDEX, a menos que la línea expresamente los excluya.

- FINAGRO

Esta entidad tiene entre sus funciones, estimular la creación y fortalecimiento de empresas productoras, comercializadoras y de transformación primaria de productos agropecuarios y pesqueros, efectuando inversiones en proyectos específicos que las mismas realicen o a través de aportes en su capital. Conforme a sus funciones, la mayoría de sus programas de fomento del crédito están dirigidos para la ruralidad y específicamente para campesinos cuenta con los siguientes:

Cuadro 7. Programas y proyectos para campesinos – FINAGRO ($millones)

Nombre del Programa/ Proyecto	Alcance	Presupuesto asignado 2023	Presupuesto ejecutado 2023	Presupuesto asignado 2024
Crédito de Fomento	Impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario.	$ 5.470.000	$ 5.012.688	$ 4.800.000 $ 5.500.000

Líneas Especiales de Crédito - LEC	Financiar actividades específicas con un subsidio a la tasa de interés a favor de los beneficiarios.	$ 185.600	$ 184.455	En proceso de asignación
Línea Especial de Microcrédito EP	Atender las necesidades de capital de trabajo de la unidad productiva campesina para ciudadanos que nunca han tenido acceso al sistema financiero formal.	$ 1.515	$ 1.515	En proceso de asignación
Incentivo a la Capitalización Rural - ICR	Impulsar la productividad en el campo a partir del otorgamiento de un incentivo económico.	$ 86.462	$ 86.462	$ 382.204
Fondo Agropecuario de Garantías FAG	Mejorar los indicadores de inclusión financiera en el sector agropecuario y rural del país.	N/A	N/A	N/A
Incentivo al Seguro Agropecuario - ISA	Incentivar la producción y protección de la actividad agropecuaria ante daños causados por riesgos climáticos, geológicos, naturales.	$ 141.235	$ 97.310	$ 87.900

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- FINDETER

Entidad encargada de la financiación de proyectos de infraestructura para pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, acuícolas y de pesca en entidades territoriales de categoría 3, 4, 5 y 6; así como también el cofinanciar la estructuración y ejecución de los proyectos en los territorios que así lo requieran a través del Fondo Transformando Regiones. En este sentido presenta el siguiente proyecto que impacta a población campesina:

Cuadro 8. Programas y proyectos que impactan a población campesina - FINDETER

Nombre Programa/ Proyecto	Alcance	Instrumentos	Meta 2022 - 2026	Meta 2024	Fuente de financiación

Proyecto "Línea Finagro	Implementar una línea de crédito directo que estará dirigida a las entidades territoriales de categoría 3, 4, 5 y 6 para financiar proyectos que se dirijan a la formación de bienes públicos en apoyo a pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, acuícolas y de pesca en sus territorios.	1. Fondeo de Finagro 2. Línea de crédito directo Findeter	Desembolso de $100.000 millones	Lograr desembolsos por $30.000 millones	Fondeo Finagro y captación de recursos en el mercado de valores

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Fondo Nacional de Garantías - FNG

Entidad encargada de habilitar las garantías para el sector agropecuario y las actividades económicas relacionadas con la población campesina. Adicionalmente en la estratégica de capilaridad se cuenta con planes de educación financiera en municipios de categoría 5 y 6 con alta participación de ruralidad y población campesina. Para ello, reporta el siguiente proyecto:

Cuadro 9. Programas y proyectos para población rural y/o campesina - FNG

Nombre del Programa/Proyecto	Alcance	Vigencia	Proyección 2022 - 2026
Ampliación de la colocación de créditos garantizados en zonas rurales y rurales dispersas, y consecuentemente un impacto en población campesina.	El FNG haciendo uso de un instrumento multipropósito como la garantía, que permite dinamizar el PIB sectorial en una coyuntura de menor dinamismo y mejorar las condiciones de acceso al crédito en población rural, considera oportuno ampliar la oferta actual de garantías para incluir los códigos CIIU primarios.	Rige a partir del 22 de septiembre de 2023	Se cuenta con una estimación de 200 mil garantías basado en el de cálculo y metodología establecida

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, de la oferta anterior, la única entidad que identifica recursos, pero dirigidos específicamente a pequeños productores o pequeños productores con ingresos bajos es FINAGRO, con $5.9 billones asignados en 2023, y $6 billones en 2024.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS PRESUPUESTAL Y FINANCIERO

4.1 Recursos por sector

La Contraloría General de la República indagó en los sectores que componen el nivel nacional, por la existencia de políticas, programas, proyectos de inversión, actividades o metas para población campesina, y los recursos destinados para este propósito[51].

De la información reportada por las entidades que lideran cada sector, se identifica que en general no hay recursos destinados de manera específica para campesinos, sino con enfoque rural y/o en pequeños productores (dentro del cual hay otras poblaciones como grupos étnicos, víctimas, pequeños – medianos productores) lo cual se entiende debido a que el enfoque diferencial campesino apenas está en construcción. No obstante, 14 sectores identificaron inversiones que pueden impactar a población campesina, a través de programas con énfasis en población rural.

El siguiente cuadro resume la información reportada en cada sector como se describió en el capítulo anterior:

[51] No se incluyó el sector de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia, teniendo en cuenta que su función es específica y no aborda enfoques diferenciales.

Cuadro 10. Presupuesto identificado para políticas, programas, proyectos para población campesina o rural – sectores del nivel nacional ($ Millones de $ corrientes)

Sector	Presupuesto asignado 2023	Presupuesto ejecutado 2023	Presupuesto asignado 2024
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	$4.444.601	$3.284.766	$1.809.600
Salud y Protección Social	n/d	n/d	n/d
Educación	$46.062	$33.318	$40.511
Trabajo	$26.420	$11.889	$180.473
Comercio, Industria y Turismo	$39.930	n/d	$5.000
Ambiente y Desarrollo Sostenible	$61.175	$32.214	$3.107
Cultura	$2.528	n/d	n/d
Transporte	$1.209.612	$848.406	$645.580
Planeación	n/d	n/d	n/d
Interior	n/d	n/d	$9.476
Vivienda, Ciudad y Territorio	$893.061	$839.019	$806.793
Tecnologías de Información y las Comunicaciones	n/d	n/d	n/d
Información Estadística	$346	$346	$283
Deporte	$1.556	$1.556	n/d
Relaciones Exteriores	n/d	n/d	n/d
Justicia y Derecho	$9.905	$9.663	$23.599
Defensa Nacional	n/d	n/d	n/d
Minas y Energía	n/d	n/d	n/d
Ciencia y Tecnología	$26.456	n/d	n/d
Presidencia de la República	n/d	n/d	n/d
Igualdad y Equidad	n/d	n/d	n/d
Función Pública	$19	$19	$29
Inclusión Social y Reconciliación	n/d	n/d	n/d
Total*	**$6.761.671**	**$5.061.196**	**$3.524.451**

* No se incluyen en este cuadro, los recursos informados por el sector Hacienda que en general corresponden a líneas de crédito que no pueden considerarse inversión directa.

Además de estos recursos, es necesario considerar que el Plan Plurianual de Inversiones del PND 2022-2026, establece recursos por $50.4 billones para la implementación del Acuerdo Final de Paz, dentro de los cuales, $41.7 billones

están destinados para la Reforma Rural Integral – dirigida a implementar las transformaciones de las condiciones de vida del campo colombiano.

4.2 Avances en la creación del trazador presupuestal

El artículo 361 de la Ley 2294 de 2023 que expide el PND 2022-2026, establece al DNP y al Ministerio de Hacienda, la responsabilidad de diseñar una metodología para la creación e implementación de un trazador presupuestal para marcar e identificar las partidas presupuestales de inversión y funcionamiento del Presupuesto General de la Nación, así como de los recursos de las entidades territoriales, destinados a la política pública para comunidades campesinas.

A febrero de 2024, el DNP reporta que adelanta una consultoría para la estandarización y definición de responsabilidades para la creación de este trazador, y que le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecer los lineamientos para su definición. Actualmente se adelantan mesas técnicas entre el DNP y el Ministerio, para acompañar este proceso.

CAPÍTULO V. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO – APORTES Y VISIÓN DE LOS LÍDERES Y REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

5.1 Contexto

La Contraloría General de la República, junto con la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, realizaron mesas de trabajo con representantes de organizaciones campesinas, lideres campesinos y actores

territoriales en 6 departamentos, para recibir aportes en la construcción de este diagnóstico. La recolección de información se realizó sobre dos aspectos: (i) identificación de debilidades institucionales y oportunidades de mejora en la gestión del gobierno para atender a la población campesina (inversión de recursos, y creación de áreas y funciones para la atención del campesinado) que puedan ser tenidas en cuenta como propuestas para la formulación de las acciones a incluir dentro de la Política Pública Campesina; e (ii) identificación de expectativas, debilidades y oportunidades de mejora en los espacios de participación que existen actualmente donde los campesinos y sus organizaciones pueden participar e incidir en la gestión de gobierno para garantizar sus derechos y atender sus necesidades.

Mesa	Fecha	Lugar	Departamentos convocados
Mesa 1	12 de abril	Popayán	Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Huila
Mesa 2	19 abril	Yopal	Arauca, Casanare, Meta y Vichada
Mesa 3	23 abril	Mocoa	Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés y Putumayo
Mesa 4	26 abril	Pereira	Antioquia sur*, Caldas, Quindío, Risaralda y Chocó sur* y Tolima*
Mesa 5	30 abril	Montería	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia, Sucre, Chocó norte* y Antioquia norte*
Mesa 6	10 mayo	Tunja	Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Tolima*.

Gráfica 7: Mesas de trabajo diagnóstico campesino participativo

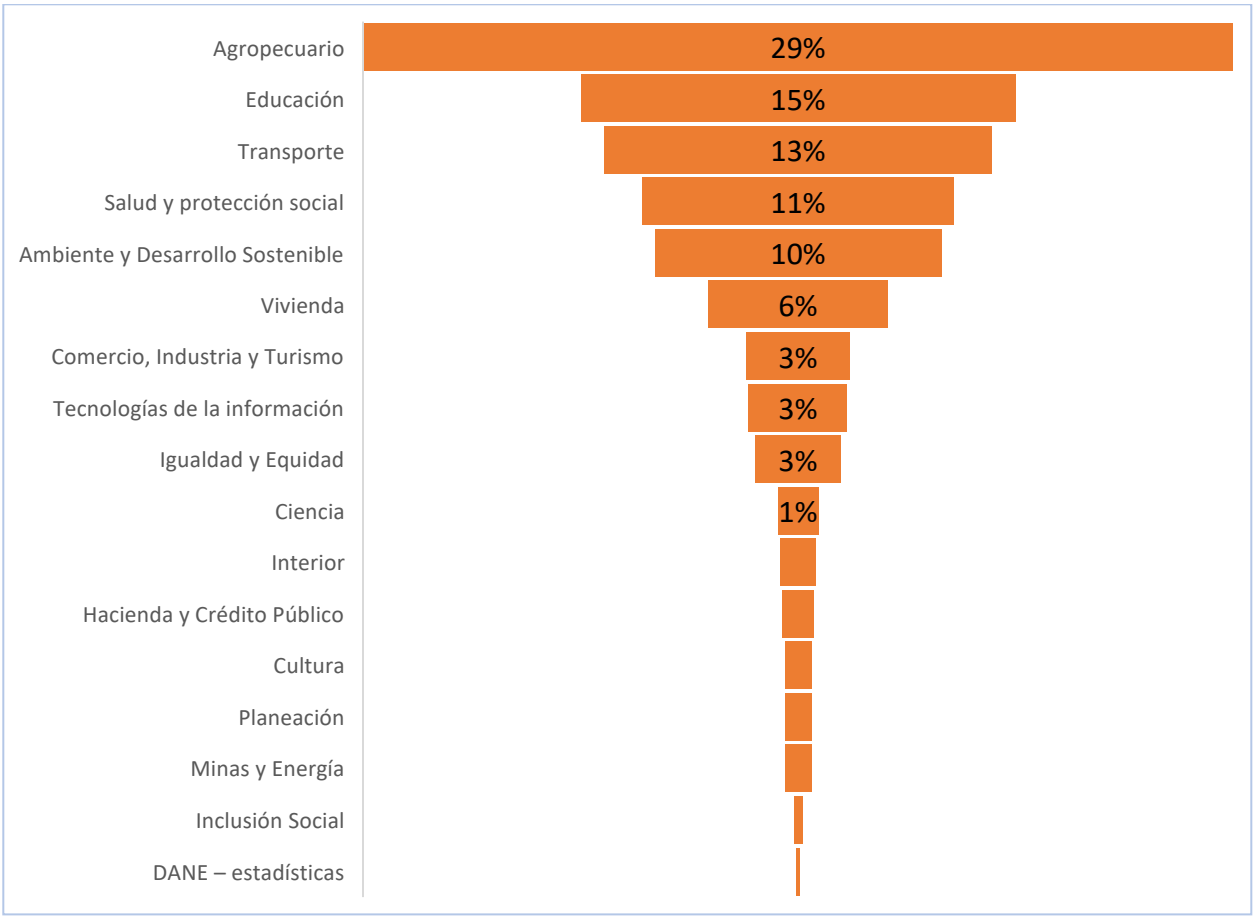
Estas mesas contaron también con la participación de las entidades territoriales (Gobernación y Alcaldía), y entidades como los Ministerios del Interior y Agricultura, Banco Agrario, entre otras.

En el primer taller se abordó con una metodología participativa tipo juego "Monopoly" donde los asistentes se reunían en grupos a los que se entregaron un millón de pesos en billetes didácticos para distribuirlos en máximo 5 sectores, priorizando esta inversión a través de necesidades y problemáticas identificadas, con propuestas de mejora o solución en la gestión del gobierno para la garantía de derechos de la población campesina. Así mismo se entregó una figura gráfica alusiva a una oficina de atención al ciudadano para priorizarla en un sector donde se considerara que se requiera la creación o fortalezca la atención diferencial al campesinado. Los resultados de estos ejercicios se traducen en identificación de debilidades y oportunidades de mejora institucionales para la formulación futura de la política pública para el campesinado.

El segundo aspecto se abordó con la aplicación de una encuesta como se describe más adelante.

5.2 Resultados: Necesidades, problemáticas y propuestas de gestión para el campesinado en los sectores de la administración pública nacional

La siguiente gráfica ilustra los sectores donde los campesinos participantes, priorizaron las necesidades de inversión y gestión pública con enfoque diferencial:



Gráfica 8. Sectores priorizados para asignación de inversiones percepción campesina
Elaboración propia. Fuente: mesas de trabajo diagnóstico participativo

La justificación de esta priorización se resume en una lista de necesidades expresadas y propuestas para resolverlas que se resumen a continuación:

Cuadro 11. Necesidades y propuestas Campesinado

Necesidades	Propuestas
Sector Agropecuario	
*Acceso a Tierras: Falta de acceso, problemas y lentitud en procesos de formalización. *Débil apoyo a proyectos y cadenas productivas (poca inversión, maquinaria insuficiente, muchos requisitos). *Falta de reconocimiento y posicionamiento de la agricultura orgánica – uso excesivo de agrotóxicos.	*Agilidad y facilidad en los procesos de adquisición y formalización de tierras. *Mayor apoyo a proyectos productivos y disminuir requisitos de acceso. (son demasiado complejos). *Desarrollo de las zonas de reserva campesina y de los territorios campesinos agroalimentarios. *Adecuación de tierras y distritos de riego. *Apoyo a la extensión rural agroecológica.

*Falta de normatividad para protección de semillas nativas. *Monocultivos. *Falta de acceso a mercados y compras públicas. *Debilidades en el apoyo a la asociatividad. *Conflictividad por tierras y territorios. *Descampenización (traslado a las zonas urbanas por falta de oportunidades). *Precios elevados de los insumos. *Débil participación del campesinado y sus comunidades en la formulación de políticas públicas. *Intermediación con consumidor final – pocas ganancias.	*Regulación y defensa de las semillas nativas. *Fortalecimiento y rescate cultura campesina y saberes empíricos. *Fomentar el uso de insumos orgánicos. *Arreglos multiestratos para evitar monocultivos, plantas de bioinsumos. *Mayor participación en compras públicas. *Apoyo en la cadena de producción para mejorar la calidad de productos e incrementar productividad y competitividad (capacitación y asistencia técnica, maquinaria, tecnología, agroindustrialización, eliminación intermediación, cadenas productivas, fortalecimiento de la asociatividad, sellos de calidad, certificación, prácticas sostenibles, etiquetado, empaque, desarrollo de marca, comercialización, acceso a mercados). *Acuerdos con proveedores para disminuir costos insumos. *Implementar seguros de cosechas o seguros agropecuarios. *Implementar sistemas de comercio justo. *Promover mayor acceso a crédito y crear fondos de inversión específicos. *Ampliar participación campesina en formulación de políticas públicas (mayor representatividad).
Sector Educación	
*Descampenización de la juventud – migración a centros urbanos. *Educación descontextualizada y no pertinente, no cuenta con enfoque agropecuario campesino ni apunta al desarrollo rural ni al rescate de los saberes campesinos. *Bajos niveles de calidad *Limitaciones en el acceso a la educación superior, técnica y tecnológica. *Falta de infraestructura educativa y espacios físicos adecuados. *Población estudiantil dispersa. *Deserción escolar (falta de garantías). *Pobreza y escasez de recursos para acceder a la educación. *Desigualdad educativa: En términos de oportunidades educativas y resultados académicos. *Escasez de docentes calificados.	*Implementación educación pertinente con enfoque diferencial campesino (Impulso al desarrollo rural para evitar la descampenización de los jóvenes, educación popular y fortalecimiento de la cultura, saberes e identidad campesinos, fortalecimiento de la calidad educativa orientada a la asociatividad, competitividad e innovación del sector rural, profesionalización del campesino). *Ampliación y mejoramiento infraestructura, dotación y servicios (terrenos para prácticas agropecuarias, aulas, PAE, transporte escolar, TICs). *Formación docente con enfoque campesino. *Implementar becas y ayudas económicas.
Sector Transporte	
*Deficiencias en las vías: vías terciarias en mal estado, insuficientes, necesidad de	*Creación, mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias y caminos veredales para

puentes en puntos específicos, que dificultan el transporte de alimentos e insumos y por tanto en las cadenas de producción. *Ausencia o escasez de transporte público, empresas transportadoras y de parte automotor en áreas rurales. *No hay aporte ni reconocimiento a otras formas de transporte (fluvial, cable, vías férreas). *Altos costos de transporte alimentos. *Uso de mano de obra foránea en las obras de infraestructura vial veredal. *Escasa inversión en el trasporte fluvial	el transporte y comercialización de productos, fortalecimiento de la competitividad, construcción placas huella y puentes. Implementar programas periódicos de mejoramiento de vías. *Trabajar con otras formas de OSC-campesinas. *Asociación con empresas transportadoras y/o parque automotor municipal para evitar tercerización en el transporte de los productos. *Reconocer y apoyar otras formas de transporte (proyectos de navegabilidad ríos, puentes, uso bicicleta, etc.) *Incorporar a los campesinos y promover su empleo en las obras de infraestructura vial veredal y terciaria y en los programas de mejoramiento y mantenimiento de esta. *Implementación de programas de transporte público en áreas rurales y con vehículos acordes para zonas de difícil acceso. *Capacitación en mecánica y seguridad vial *Subsidios y tarifas preferenciales para el transporte de alimentos e insumos. Proyectos de asociatividad campesina para el transporte en sus diferentes modalidades. *Inversión en infraestructura para mejorar la navegabilidad de ríos y vías fluviales, incluyendo dragado, construcción de muelles y puertos, y señalización. *Subsidiar costos de transporte fluvial para productos agrícolas y otros bienes, mediante la implementación de programas de apoyo financiero o tarifas preferenciales para los campesinos.
Sector Salud y Protección Social	
*Acceso limitado a servicios de salud. *Escasez de profesionales de la salud *Falta de infraestructura sanitaria. *Dificultades de transporte. Malas condiciones de las carreteras dificultan el acceso a la atención de urgencias y médica. *Falta de prevención y educación en salud *Problemas de salud ocupacional. Los campesinos están expuestos a riesgos ocupacionales relacionados con su trabajo en la agricultura, como lesiones, intoxicaciones por pesticidas y enfermedades profesionales, sin embargo, pueden carecer de acceso a servicios de salud ocupacional y rehabilitación.	*Mejora del acceso a servicios de salud: *Construir y equipar centros de salud en áreas rurales, incluyendo clínicas móviles y unidades de atención primaria de salud, para garantizar que los campesinos tengan acceso a servicios médicos básicos cerca de sus comunidades. *Telemedicina: Utilizar tecnologías de telemedicina para ofrecer consultas médicas a distancia y monitoreo de pacientes en áreas rurales, permitiendo a los campesinos acceder a atención médica especializada sin tener que viajar largas distancias. *Transporte médico: Establecer programas de transporte médico que faciliten el acceso de los campesinos a servicios de salud,

*Registros INVIMA presentan altos requisitos que imposibilitan acceso a los mismos	incluyendo ambulancias, servicios de transporte público subsidiado y programas de transporte compartido entre comunidades. *Salud ocupacional: Implementar programas de salud ocupacional en el sector agrícola, incluyendo capacitación en seguridad laboral, control de riesgos y protección contra exposiciones nocivas, así como acceso a servicios de atención médica y rehabilitación para trabajadores agrícolas lesionados o enfermos.
Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	
*Deforestación. *Contaminación del agua y suelos. *Escasez de agua. *Pérdida de biodiversidad. *Cambio climático. *Falta de acceso a tecnologías sostenibles. * Falta acompañamiento de las CAR * Uso e impacto de agroquímicos * Conflictos ambientales por uso del territorio	*Promoción de prácticas agrícolas sostenibles. *Conservación de bosques y biodiversidad. *Desarrollar e implementar planes de adaptación al cambio climático en áreas rurales, incluyendo medidas de manejo de riesgos, diversificación de cultivos, infraestructura resistente a eventos climáticos extremos y programas de seguro agrícola para proteger a los campesinos de pérdidas económicas. *Promover el uso de energías renovables, como la energía solar, eólica, hidroeléctrica. *Fortalecimiento de capacidades y participación comunitaria en la toma de decisiones y la implementación de acciones ambientales y de desarrollo sostenible, fortaleciendo sus capacidades en gestión ambiental, educación ambiental y liderazgo comunitario para promover la sostenibilidad a nivel local. *Facilitar el acceso de los campesinos a tecnologías apropiadas y asequibles que promuevan la sostenibilidad ambiental y el desarrollo rural, como sistemas de riego eficientes, tecnologías de conservación del suelo, y herramientas y equipos agrícolas adaptados a las condiciones locales.
Sector Vivienda	
*Viviendas precarias. *Hacinamiento. *Falta de acceso a servicios básicos. *Inseguridad de la tenencia de la tierra: *Problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra, lo que dificulta la obtención de títulos de propiedad y la inversión en mejoras en la vivienda. *Vulnerabilidad a desastres naturales: *Inundaciones, deslizamientos de tierra, etc.	*Implementar programas de mejoramiento de viviendas rurales, proporcionando subsidios, materiales de construcción y asistencia técnica para la reparación, ampliación o reconstrucción de viviendas en mal estado. *Expandir la infraestructura de servicios básicos en áreas rurales, incluyendo la construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable, redes eléctricas, sistemas de saneamiento y gestión de residuos, para

*Falta de acceso a programas y subsidios de vivienda.	mejorar las condiciones de vida de los campesinos. *Facilitar el acceso a la titularidad de la tierra para los campesinos, mediante la simplificación de trámites, la regularización de la tenencia de la tierra y la protección legal de los derechos de propiedad, lo que puede mejorar la seguridad de la tenencia y promover la inversión en mejoras en la vivienda. *Promover la construcción de viviendas sociales para campesinos de bajos ingresos, utilizando tecnologías y materiales adecuados para el entorno rural, y facilitando el acceso a financiamiento y subsidios para la adquisición de viviendas. *Construcción de distritos de riego para fortalecer la producción agropecuaria, fortalecimiento pozos profundos, acceso al agua en proyectos de vivienda, mejoramiento de la calidad de vida del campesino, proyectos de vivienda con enfoque campesino, fortalecimiento acueductos comunitarios.
Sector Comercio	
*Limitado acceso a los mercados y pérdida de ganancias debido a la falta de canales de venta directa y la intermediación abusiva. *Insuficiencia de recursos para la comercialización de productos agropecuarios, lo que dificulta su llegada a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. *Falta de regulación legal o directa que proteja los derechos de los productores agropecuarios nacionales y asegure condiciones justas de comercialización. *Ausencia de programas de capacitación y formación para los productores agropecuarios, lo que afecta su capacidad para mejorar sus prácticas y competir en el mercado. * Dificultades y altos trámites en el cumplimiento de normas (INVIMA, etiquetado, etc)	*Establecer plataformas de venta directa entre productores y consumidores, como mercados locales, vitrinas comerciales o plataformas en línea, para eliminar intermediarios y maximizar las ganancias de los campesinos. *Implementar programas de financiamiento y capacitación en marketing y logística para mejorar la capacidad de los productores para acceder a los mercados y comercializar sus productos de manera efectiva. *Fortalecer la legislación y los mecanismos de control para garantizar prácticas comerciales justas y transparentes, incluyendo la regulación de los precios y la protección de los derechos de los productores agropecuarios nacionales. *Implementar programas de capacitación técnica y empresarial para los productores agropecuarios, proporcionando acceso a conocimientos y herramientas que les permitan mejorar la calidad y competitividad de sus productos. *Desarrollo en el turismo agrícola. *Preservación de Saberes ancestrales.
Sector Tecnologías de la Información	
*Deficiencias en conectividad de la zona rural, no hay acceso a internet, necesidad de	*Inversión en la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones,

acceso a mercados digitales. Necesidad de acceso a servicios telefónicos adecuados. *Se necesitan programas integrales con cobertura de internet y equipos de cómputo, así como también asistencia tecnológica. *Hay ausencia total en el acceso a conectividad. *La ausencia total de conectividad no es solo un obstáculo, sino una barrera que limita el desarrollo y la inclusión de estas comunidades en la era digital. Urge tomar medidas concretas y coordinadas para cerrar esta brecha digital y asegurar que nadie en nuestras zonas rurales se quede atrás.	incluyendo la instalación de torres de telecomunicaciones y la mejora de la cobertura de redes móviles, para garantizar un acceso más amplio a internet y servicios telefónicos en áreas rurales remotas. *Implementar programas de subsidios para ayudar a los residentes rurales a adquirir equipos de cómputo y dispositivos móviles a precios accesibles, así como para cubrir los costos de conectividad a internet. *Fomentar la creación de redes comunitarias de internet, donde las comunidades rurales puedan colaborar para establecer y mantener sus propias infraestructuras de conectividad, aprovechando tecnologías como el Wi-Fi comunitario. *Explorar opciones como el acceso a internet mediante satélites, que pueden proporcionar conectividad en áreas donde las infraestructuras terrestres son escasas o inexistentes. *Implementar programas de educación y capacitación en competencias digitales para los habitantes rurales, para que puedan aprovechar al máximo los recursos tecnológicos disponibles y participar activamente en la economía digital.
Sector Igualdad y Equidad	
*No hay reconocimiento de la mujer campesina en sus distintos roles. Definición clara del concepto de "Campesino" como sujeto de especial protección constitucional en Colombia. *Falta de reglamentación de la Ley 2219 del 30 de junio de 2022. Por la cual se dictan normas para la constitución, y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública.	*Programas diferenciales de las mujeres campesinas, economía y cuidado, pensión, acceso a créditos diferencial a mujer campesina, fortalecimiento organizativo y participación en espacios de diálogo. *Se necesita una caracterización clara del concepto del campesino. *Elaboración y aprobación de decretos que detallen los procedimientos y requisitos para la constitución y operación de asociaciones campesinas y agropecuarias. *Facilitar la interacción entre estas asociaciones y la administración pública mediante la simplificación de trámites y la creación de mecanismos de apoyo y asesoría. *Fomentar la participación activa de los campesinos en la elaboración de normativas y políticas que afecten su sector, asegurando así su representación y voz en el proceso. *Se necesitan normas dirigidas específicamente al campesinado, con un enfoque diferencial que tome en cuenta sus necesidades y realidades particulares.

	*Revisión y modificación del Decreto 092 de 2017 para permitir una mayor flexibilidad en la contratación directa, de manera que los campesinos también puedan acceder a estas oportunidades. *Implementar programas de capacitación y difusión dirigidos al campesinado, para informarles sobre el marco normativo y jurisprudencial que los ampara, sobre los procesos de contratación y los recursos disponibles para ellos. *Implementar programas de formación y fortalecimiento de habilidades de gestión y liderazgo entre los campesinos para mejorar su capacidad organizativa y de trabajo en equipo. *Construcción de bancos de proyectos para los campesinos. *Sensibilizar a los actores del sector sobre la importancia de la asociatividad para aumentar la productividad y la competitividad del campo, promoviendo así un desarrollo rural más equitativo y sostenible.
Sector Ciencia	
*Baja aplicación de tecnologías para la producción y comercialización en el campo	*Desarrollo tecnológico para procesos de producción y comercialización
Sector Interior	
*La falta de normativas específicas que atiendan las necesidades del campesinado con un enfoque diferencial representa una carencia significativa en el marco legal. Además, el Decreto 092 de 2017 limita la contratación directa del campesinado a entidades sin ánimo de lucro, lo que dificulta su acceso a oportunidades laborales. Por otro lado, es evidente la falta de conocimiento por parte de los campesinos sobre el marco normativo y jurisprudencial que los ampara, lo que pone en riesgo sus derechos y protecciones legales.	*Establecer normativas específicas que contemplen las particularidades y necesidades del campesinado, garantizando así un marco legal que promueva su desarrollo y protección en áreas como la agricultura, la tenencia de tierras y el acceso a servicios básicos. *Revisión del Decreto 092 de 2017 para evaluar sus impactos en el empleo del campesinado y en el acceso a oportunidades laborales, y considerar posibles ajustes que faciliten la contratación directa por parte de otras entidades, sin excluir necesariamente a las sin ánimo de lucro. *Implementar programas de información y capacitación dirigidos al campesinado para aumentar su conocimiento sobre el marco normativo y jurisprudencial que los protege, garantizando así su capacidad para hacer valer sus derechos y acceder a los recursos disponibles. *Brindar asesoría legal gratuita o de bajo costo a los campesinos, a través de servicios especializados o de organizaciones de la sociedad civil, para orientarlos en temas

	legales y ayudarles a resolver posibles conflictos o violaciones de sus derechos. *Promover la participación del campesinado en la formulación y revisión de políticas públicas relacionadas con su sector, asegurando que sus necesidades y perspectivas se consideren en la toma de decisiones.
Sector Hacienda	
*La actividad agropecuaria campesina, de vital importancia social y ambientalmente, requiere un apoyo económico sustancial para fortalecerla. Además, es fundamental gestionar y brindar capacitación adecuada a los campesinos para mejorar sus prácticas agrícolas y ganaderas. Sin embargo, la falta de acceso a créditos representa una barrera significativa que limita el desarrollo y la sostenibilidad de esta actividad.	*Programas de financiamiento específicos para el sector agropecuario campesino, que ofrezcan préstamos con tasas de interés preferenciales y plazos flexibles para facilitar el acceso al crédito. *Brindar capacitación y asesoramiento en gestión financiera a los campesinos, para que puedan administrar de manera efectiva los recursos económicos obtenidos a través de los créditos y optimizar su uso en la actividad agropecuaria. *Promover la creación y fortalecimiento de cooperativas de crédito agrícolas, donde los campesinos puedan acceder a servicios financieros adaptados a sus necesidades y condiciones económicas, y beneficiarse de tasas de interés más bajas y plazos de pago flexibles. *Crear mecanismos de garantía y aval por parte del Estado o de instituciones financieras para respaldar los créditos otorgados a los campesinos, reduciendo así el riesgo crediticio y facilitando su acceso al financiamiento. *Fortalecimiento de los sistemas de ahorro comunitario. *Reconversión Económica. *Fortalecimiento de los sistemas de ahorro comunitario. *Brindar acceso a créditos a asociaciones campesinos de primer y segundo nivel.
Sector Cultura	
*Los conocimientos arraigados en la cultura campesina desaparecen gradualmente en los territorios, representando una pérdida significativa de saberes ancestrales y tradiciones fundamentales para la identidad y desarrollo de las comunidades rurales.	*Fomentar programas que permitan que esos conocimientos ancestrales que poseen los campesinos perduren de generación en generación, como las técnicas para la siembra y cosecha de cultivos, la partería, la gastronomía, entre otros. *Implementar programas integrales de rescate y preservación de los conocimientos de la cultura campesina, que incluyan la recopilación sistemática de saberes tradicionales, la creación de espacios de intercambio intergeneracional, la promoción

	de actividades culturales y educativas en las comunidades rurales, así como el fortalecimiento de políticas de apoyo y reconocimiento a la cultura campesina por parte de las autoridades locales y nacionales.
Sector Planeación	
*Falta de políticas públicas y planificación específica para el campesino, lo que dificulta su desarrollo y bienestar. *Desarticulación institucional que impide el cumplimiento y respeto de los compromisos adquiridos previamente con la comunidad campesina. *Desactivación de los instrumentos de ordenamiento rural, generando incertidumbre y falta de regulación en el uso de la tierra. *Limitado acceso a la información por parte de los campesinos, lo que les impide conocer sus derechos, oportunidades y recursos disponibles. *Desactualización catastral que dificulta la identificación y registro de la propiedad de la tierra, afectando la seguridad jurídica de los campesinos. *Bajo acceso a créditos para los campesinos debido a diversas barreras financieras y administrativas. *La mayoría de los predios campesinos son menores a 1,5 hectáreas, lo que limita su capacidad productiva y su sostenibilidad económica. *Dificultades en el acceso, tenencia y legalización de tierras para los campesinos, lo que vulnera sus derechos y perpetúa la inequidad en el acceso a la propiedad de la tierra.	*Implementar políticas públicas integrales y específicas para el desarrollo del sector campesino, que incluyan programas de apoyo técnico, acceso a recursos y fortalecimiento de capacidades. *Fortalecer la coordinación interinstitucional y la participación de la comunidad en la planificación, ejecución y seguimiento de políticas y programas dirigidos al campesinado. *Reactivar y fortalecer los instrumentos de ordenamiento rural, actualizando y promoviendo su aplicación efectiva para garantizar un uso sostenible y equitativo de la tierra. *Mejorar el acceso a la información mediante la creación de plataformas digitales, capacitaciones y campañas de sensibilización dirigidas a los campesinos sobre sus derechos y recursos disponibles. *Actualizar el catastro rural y simplificar los procesos de registro de la propiedad para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra por parte de los campesinos. *Facilitar el acceso a créditos mediante la creación de líneas de financiamiento preferenciales, asistencia técnica en la elaboración de proyectos y garantías para los préstamos. *Implementar programas de apoyo técnico y financiero para mejorar la productividad y rentabilidad de los predios campesinos, fomentando la diversificación de cultivos y el uso eficiente de los recursos. *Promover políticas de redistribución de tierras y regularización de la tenencia, asegurando el acceso equitativo y seguro a la tierra para los campesinos, especialmente para aquellos con pequeñas propiedades.
Sector Minas	
*Los altos costos del combustible representan una carga significativa para los campesinos, ya que no existen tarifas especiales que les permitan acceder a este	*Implementar subsidios o descuentos en el precio del combustible para los campesinos, con el fin de aliviar su carga económica y mejorar su rentabilidad.

recurso de manera más asequible y adecuada a sus necesidades. *Falta de acceso a energías renovables	*Establecer tarifas preferenciales en la compra de combustible para aquellos que puedan demostrar su condición de campesinos, como medida de apoyo y reconocimiento a su labor. *Promover el uso de tecnologías y prácticas agrícolas más eficientes en el consumo de combustible, mediante la capacitación y la adopción de métodos de cultivo y transporte más sostenibles. *Fomentar la diversificación de fuentes de energía alternativas en las zonas rurales, como la energía solar.

Elaboración propia. Fuente: mesas de trabajo diagnóstico participativo

Ahora, en relación con la necesidad de contar con áreas específicas y/o funciones para la atención de la población campesina, los resultados del ejercicio muestran que en general hay un consenso sobre la necesidad de crear espacios y oficinas de atención integral al campesino que aborde todos los sectores y servicios de la administración pública nacional y regional, con horarios extendidos y una atención diferencial. En este sentido, se resalta la necesidad de contar con espacios de asistencia técnica con el fortalecimiento de las UMATA y de las secretarías departamentales y municipales de desarrollo agropecuario y/o oficinas territoriales de atención específica para población campesina, y generar enfoques diferenciales de atención en entidades como Cámaras de Comercio y SENA.

5.3 Resultados: Percepción de espacios de participación ciudadana para el campesinado.

Para este aspecto se aplicó una encuesta que abordó el conocimiento, participación y oportunidades de mejora en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural "CONSEA". Así como, el

conocimiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos creada en la Ley 2294 de 2023 y expectativas sobre dicho espacio.

Se recibieron 172 encuestas, y los resultados muestran que:

El 64 % desconocía la existencia de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, la cual se ha establecido como el principal espacio de interlocución y concertación entre el Gobierno Nacional y el campesinado, para articular las políticas públicas dirigidas al sector campesino, que permitan materializar sus derechos.

Las expectativas sobre estos espacios giran alrededor de:

- Representatividad de los diversos sectores de la población campesina en los integrantes de la Comisión – implementación de mecanismos para garantizarla
- Concertación real y efectiva
- No politización del espacio
- Metas concretas y acciones efectivas para la garantía real y material de los derechos de la población campesina
- Sostenimiento y continuidad en su operación y funcionamiento – reglamento, soporte y apoyo legal, jurídico y técnico
- Incidencia real en las políticas públicas y en la asignación de recursos en los diferentes sectores
- Coordinación y articulación con espacios y niveles de concertación y de gestión territorial y con los planes de desarrollo territorial
- Que aborde e incida en la atención y resolución de las problemáticas del campesinado

- Transparencia y divulgación de este espacio y de sus resultados a través de mecanismos adecuados y pertinentes
- Definición, identificación y caracterización clara del campesino como sujeto de derechos para la focalización de políticas y recursos.

El 67% si tenía conocimiento previo de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural - CMDR, pero solo el 39% ha participado de estos espacios. Del 39% que ha participado en estos consejos, el 40% son funcionarios.

Las sugerencias de mejora para estos espacios giran alrededor de:

- Funcionamiento periódico y efectivo de este espacio - reglamentación. Que haya vigilancia de los órganos de control sobre el funcionamiento de estos espacios
- Asignar recursos, realizar capacitación, divulgación e información adecuada y suficiente para garantizar su funcionamiento
- Concertación, diálogo y participación efectiva de los líderes y representantes campesinos
- Que se articulen con los espacios de concertación departamental, sectorial y nacional.
- Incidencia en la incorporación de acciones y la asignación de recursos para la atención de las necesidades de la población campesina – decisiones vinculantes.
- Convocatoria y representatividad de la población campesina de los diferentes territorios y sectores en este espacio – no politización del espacio.
- Cercanía con la población campesina de base – sesiones en las veredas

En relación con los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural – CONSEA, el 40% los conocía, pero solo el 21% ha participado de estos espacios. De este porcentaje, 56% son funcionarios.

Las sugerencias de mejora para estos espacios giran alrededor de los mismos aspectos propuestos para los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, y otras referidas a:

- Que sean espacios efectivos de articulación para operativización en territorio, de las acciones de la reforma rural integral, Acuerdos de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo.
- Garantizar recursos y medios para facilitar el desplazamiento y participación de los representantes campesinos en este espacio.

CAPÍTULO VI. DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA IDENTIFICADAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL CAMPESINADO

De acuerdo con la información presentada a lo largo del diagnóstico, y contrastando las necesidades y propuestas de los campesinos participantes del diagnóstico participativo con los avances en los arreglos institucionales actuales, se identifican las siguientes debilidades y oportunidades de mejora que se espera sirvan de insumo para continuar el proceso de formulación de la política pública para el campesinado; así como el desarrollo e implementación del enfoque diferencial campesino en la gestión pública colombiana para la garantía de sus derechos individuales y colectivos:

Identificación y caracterización del campesinado:

La ratificación oficial de Colombia a la Resolución 73/165 de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales representa una importante oportunidad de mejora, en línea con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, y sobre la que existe una manifestación de apoyo y compromiso del Gobierno Nacional. Lo anterior, por cuanto esta declaración establecería para el Estado Colombiano, un bloque constitucional amplio de reconocimiento de derechos de esta población.

De lo anterior, se deriva la oportunidad de revisar y adoptar oficialmente el concepto de campesinado como sujeto de derechos, necesario para orientar los procesos de identificación, contabilización y caracterización de esta población.

Los avances en la caracterización adelantada por el DANE están basados en el autorreconocimiento subjetivo, y constituyen apenas una aproximación cuantitativa, descriptiva y exploratoria de esta población, por lo cual, se identifica como una oportunidad de mejora. En consideración a lo anterior, es necesario avanzar en los procesos de identificación, contabilización y caracterización de la población campesina – en sus diferentes dimensiones, de tal manera que constituya un insumo eficaz para focalizar las inversiones en los diferentes sectores y niveles de la administración pública.

Respecto a la identificación de brechas, si bien este diagnóstico presenta una aproximación a partir de la información disponible, representa una oportunidad, que los gobiernos nacional y territoriales definan lineamientos e instrumentos para establecer las brechas, a fin de formular indicadores que

permitan medir a futuro, los resultados e impactos de las políticas y de los recursos públicos dirigidos a esta población, y que los mismos estén articulados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Arreglos institucionales:

La transición del enfoque rural y de productores agropecuarios al enfoque campesino y su incorporación como un enfoque diferencial en los diferentes sectores y niveles de la administración, es crucial, especialmente en aquellos que abordan las dimensiones y derechos reconocidos en el Acto Legislativo 01 de 2023, y aquellos que los campesinos han identificado como prioritarios.

En este sentido, constituye una debilidad, la falta de claridad sobre los avances, el alcance, enfoque e instrumentos de la política pública para el campesinado, establecida en el Artículo 253 de la Ley 1955 de 2019 y retomada en las bases del PND 2022-2026.

De la revisión de la oferta actual para población rural o agropecuaria y su contraste con la información recogida en los talleres con líderes campesinos, se identifican tanto debilidades como oportunidades de mejora en los sectores:

Agropecuario: Fue el sector más priorizado para asignación de inversiones de acuerdo con la percepción campesina. Si bien el Estado Colombiano cuenta con oferta para atender las problemáticas expuestas por el campesinado, manifiestan que hay necesidades de mejora en: facilitar y reducir los trámites en los diferentes procesos; fortalecer la divulgación y la cobertura de los programas que abarque la tecnología, infraestructura, financiamiento,

educación, sostenibilidad, políticas públicas y acceso a mercados, implementando el enfoque diferencial campesino.

Educación: Mientras que las apuestas del PND 2022-2026 van dirigidas a la reducción del analfabetismo, las necesidades expresadas muestran una necesidad de fortalecer la educación pertinente, de calidad, integral, con enfoque diferencial de derechos para el campesinado, que permita que el campo se convierta en un motor de oportunidades y desarrollo para los jóvenes y que contrarreste el proceso de descampenización.

Transporte: El Sector transporte es fundamental para el desarrollo rural y la mejora de la calidad de vida del campesinado. La mejora de la infraestructura rural y los servicios de transporte puede facilitar el acceso a mercados, servicios básicos y oportunidades económicas, contribuyendo significativamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales. Las propuestas de la ciudadanía se dirigen a reconocer y apoyar otras formas de transporte, alianzas con empresas transportadoras, implementar transporte público rural, dar subsidios de alimentos y fortalecer los procesos de participación y trabajo con comunidades campesinas en sus diferentes formas de asociación u organización.

Salud: Fue uno de los sectores de mayor priorización lo que amerita que este sector, que actualmente no cuenta con un enfoque diferencial campesino, revise su incorporación, de acuerdo con las necesidades expresadas. El campesinado bien manifiesta la necesidad de infraestructura y equipo médico para la garantía de su derecho a la salud, proponiendo soluciones como tele consultas y rutas medicas por territorio; finalmente reconocen una falencia de salud ocupacional en el sector agrícola con el enfoque propio de su actividad económica.

Ambiente y Desarrollo Sostenible: Según la percepción de las comunidades campesinas, este sector se identificó como prioritario en consideración al fenómeno del cambio climático externo que afecta sus cultivos y su economía. Para abordar las necesidades identificadas por las comunidades campesinas en relación con este sector, el Estado colombiano podría implementar un enfoque diferencial campesino que responda a sus necesidades mediante acciones inmediatas, promover su desarrollo integral y contribuir a la conservación de un ambiente más sano y sostenible.

Vivienda: El sector vivienda desempeña un papel fundamental en el bienestar de las familias campesinas. Mejorar las condiciones de vivienda de manera oportuna, con calidad en los materiales y de mano de obra, en las áreas rurales puede tener un impacto significativo en la calidad de vida. Por ello es crucial adoptar un enfoque integral que no solo garantice el acceso a viviendas dignas, sino también a los servicios básicos necesarios, legalidad y facilidad en la gestión de la titularidad de la tierra mejoras en infraestructura y de sistemas de riego agrícola para satisfacer sus necesidades. La participación de las comunidades en la planificación ejecución y promoción del control social de proyectos de vivienda, junto con políticas públicas y programas de educación y capacitación, resulta indispensable para asegurar que las mejoras sean sostenibles y beneficien equitativamente a las familias campesinas.

Comercio y Turismo: El sector comercio y turismo desempeña un papel importante en la mejora de la calidad de vida del campesinado, ofreciendo nuevas oportunidades económicas y fomentando el desarrollo sostenible de las áreas rurales.

Sin embargo, el campesinado evidencia deficiencias y limitaciones en los accesos a mercados. En este orden de ideas, se hace necesaria la revisión de las políticas y regulaciones de comercio exterior, que afectan el acceso de los campesinos al mercado, para comercializar sus productos a precios justos y competitivos. Adicionalmente, es fundamental el fortalecimiento de las capacitaciones y apoyos técnicos brindados a los agricultores para mejorar sus prácticas de cultivo y aumentar la productividad en el campo.

Tecnologías de la Información: Es un sector importante para las familias campesinas, por cuanto permite el acceso a las comunicaciones desde los sectores rurales, no solo beneficiando su economía en el mercado, sino también brindando oportunidades laborales y de acceso a la educación digital.

Se identificó como debilidades la ausencia de conexión en las zonas rurales, lo que se manifiesta en la falta de acceso a internet y servicios telefónicos adecuados; esto no solo es un obstáculo, sino una barrera que limita el desarrollo y la inclusión de estas comunidades en la era digital. Esta situación impide el acceso a mercados digitales y la participación en la economía moderna.

Por tanto, como oportunidad de mejora se requiere una inversión en la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones, incluyendo la instalación de torres y la mejora de la cobertura de redes móviles, garantizando así un acceso más amplio a internet y servicios telefónicos. Además, implementar programas de subsidios que ayuden a los residentes rurales a adquirir equipos de cómputo y dispositivos móviles a precios accesibles, así como cubrir los costos de conectividad a internet. Fomentar la creación de redes comunitarias de internet y explorar opciones como el acceso a internet mediante satélites también son medidas esenciales. Finalmente, los

campesinos demandan programas de educación y capacitación en competencias digitales para que los habitantes rurales puedan aprovechar al máximo los recursos tecnológicos disponibles y participar activamente en la economía digital.

Igualdad y Equidad: La declaración de inexequibilidad de la ley que creó el Ministerio de la Igualdad – que en el ámbito de sus competencias abarca a los campesinos y campesinas, conlleva la necesidad de establecer mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional que aseguren la continuidad en el desarrollo de las políticas para el campesinado, el cumplimiento de las metas y la eficacia de los recursos destinados para la garantía de los derechos de esta población.

Ciencia: El campesinado manifestó que el campo es un sector que no se encuentra tecnificado y el cual tiene un atraso en las formas de producción, por lo cual las propuestas para este sector están encaminadas al acompañamiento que se debe realizar para el proceso tecnificación necesario, desarrollando no solo nuevos procesos productivos, sino, abordando procesos de comercialización y conectividad.

Interior: Para este sector, representa un reto, en conjunto con el Ministerio de la Igualdad, definir liderazgos, roles y mecanismos adecuados de articulación que permitan continuar la formulación de la política pública del campesinado. Además, la falta de conocimiento de los campesinos sobre el marco normativo y jurisprudencial que los protege pone en riesgo sus derechos y protecciones legales.

Conforme lo anterior, dentro de los aspectos a mejorar se destaca la necesidad de fortalecer los programas de información y capacitación para aumentar el

conocimiento del campesinado sobre el marco normativo y jurisprudencial que los protege, asegurando así su capacidad para hacer valer sus derechos, entre ellos, la participación y la incidencia en la formulación y revisión de políticas públicas.

Hacienda: Las actividades agropecuarias campesinas requieren la consecución de créditos por parte de la población campesina, se evidenció que ya existe una oferta preferencial para el campesinado, sin embargo, se siguen presentando barreras de tramites, así como falencias en los procesos de socialización de los beneficios. La ciudadanía manifestó dentro de sus propuestas no solo el trato especial para su población, sino la necesidad de formación financiera para el campesinado al igual que la mejora en el asesoramiento ofrecido; se propone la creación y fortalecimiento de las cooperativas de crédito agrícolas y sistemas de ahorro comunitarios.

Planeación: se identificaron como debilidades la falta de políticas públicas y planificación específica para el campesino; la desarticulación institucional que impide cumplir compromisos adquiridos con la comunidad campesina; la desactivación de los instrumentos de ordenamiento rural que genera incertidumbre y falta de regulación en el uso de la tierra.

Para abordar estas debilidades, es esencial que en desarrollo del Sistema de Administración del Territorio (SAT), se fortalezca la coordinación interinstitucional para la planificación, ejecución y seguimiento de políticas y programas dirigidos al campesinado, así como para la implementación del trazador presupuestal.

Minas: Para el sector de minas, las propuestas presentadas se encuentran centradas principalmente en el establecimiento de una tarifa diferencial para

el campesinado en aras de reducir los costos de producción, de igual forma el sector debería dar la línea para los procesos de capacitación que mejore el uso de los combustibles fósiles, finalmente proponen la diversificación de las fuentes de energía.

Asignación y seguimiento de recursos financieros:

Los pocos avances en la identificación, caracterización y contabilización, de la población campesina, así como en la incorporación de este enfoque diferencial en la gestión pública, representan un riesgo para la efectiva creación e implementación del trazador presupuestal para el seguimiento de estas inversiones, por cuanto dichos aspectos constituyen insumos necesarios para focalizar adecuadamente la asignación de recursos.

La construcción de este trazador que está en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de Agricultura, presentan como oportunidad de mejora, involucrar en su creación, a otras entidades que aporten a desarrollar la mirada intersectorial de las dimensiones y derechos reconocidos en el Acto Legislativo 01 de 2023.

Espacios de participación

Los resultados de las encuestas aplicadas denotan un bajo nivel de conocimiento y participación en los espacios analizados, así como debilidades en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y los CONSEA. De allí que representa un reto para los Gobiernos Nacional y territoriales, fortalecer estos espacios y la participación campesina en los

mismos, con miras a la concertación de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral.

También, recogiendo el sentir de los campesinos, representa un importante reto, garantizar una adecuada implementación de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos en términos de representatividad, legitimidad, e incidencia real en la política y la asignación de recursos.

Acciones a seguir por parte de la Contraloría:

Finalmente, se resalta que además de brindar un escenario de oportunidades de mejora e identificación de debilidades para la formulación de la política pública para el campesinado, este diagnóstico también tiene el propósito de servir de insumo para orientar el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República.

En este sentido, y a partir de estos resultados, se invita a la ciudadanía para que, a través de los mecanismos de control social como las veedurías, propongan y articulen con la Contraloría General el desarrollo de procesos de control social a los temas que consideren más relevantes por la inversión de recursos, las problemáticas y los riesgos identificados. Para ello, la Contraloría General ofrece diferentes modalidades y mecanismos de acompañamiento a través de planes estructurados que permiten a la ciudadanía, realizar un seguimiento oportuno y objetivo, e incidir en la generación de acciones de mejora.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | 100 AÑOS

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

SERIE VIRTUAL

ESTUDIOS SECTORIALES

Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana- Una mirada desde la Gestión Fiscal

Elaboró:
Claudia Ruiz Ruiz,
Diego Felipe Torres Cárdenas,
Angela Lucía Izquierdo
y Milthon Javier Betancourt
Profesionales
Juan Carlos Cobo-Gómez
Director de Estudios Sectoriales
Andrey Geovanny Rodríguez León
Contralor Delegado
Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte
Dirección de Estudios Sectoriales

Abril de 2024

ESTUDIO SECTORIAL

Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana- Una mirada desde la Gestión Fiscal

Fecha elaboración: [20-02-2024]
Ajustes Equipo de Trabajo: [05-04-2024]
Ubicación:
Revisión: Juan Carlos Cobo-Gómez – Director de Estudios Sectoriales
Fecha de la revisión: [05-04-2024]
Revisión: Andrey Geovanny Rodríguez León – Contralor Delegado Sectorial
Fecha de la revisión: [05-04-2024]

TABLA DE CONTENIDO

1. Título: “Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana- Una mirada desde la Gestión Fiscal” 8
2. Resumen 8
3. Introducción 10
4. Marco Teórico y Enfoque del Estudio Sectorial 11
4.1. Marco teórico 12
4.1.1. Consideraciones Conceptuales 14
4.1.2. Educación inclusiva y su relación con el currículo 15
4.1.3. El Diseño Universal de Aprendizaje y su relación con el Currículo 15
4.1.4. Contexto y Avances Normativos en la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad 17
4.1.4.1. La Implementación de la Educación Inclusiva y su Recepción en Colombia 17
4.1.4.2. Acciones Afirmativas de Protección para la Población con Discapacidad 18
4.1.4.3. Trayectoria normativa: Educación Inclusiva para Personas con Discapacidad en Colombia. 18
4.1.4.3.1. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 y su Impacto en los Derechos Educativos de las Personas con Discapacidad 19
4.1.4.3.2. Decreto 1421 de 2017 19
4.2. Decreto 1421 de 2017 – En el contexto del Estudio Sectorial 19
4.2.1. Breve descripción del Marco Normativo del Decreto 1421 de 2017 20
4.2.2. Introducción a la cadena de valor 24
4.2.3. Cadena de Valor 25
4.3. Objetivos 31
4.4. Hipótesis y proposiciones 32
5. Evaluación 33
5.1. Metodología 33
5.2. Muestra y Población 34
5.2.1. Información de Personas con Discapacidad en Colombia -Datos provenientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 39
5.2.2. Información de Personas con Discapacidad en Colombia -Datos del Ministerio de Salud y Protección Social 44
5.2.2.1. Caracterización de Datos sobre Discapacidad en Colombia por Departamentos y Regiones 45
5.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información 50
5.3.1. Hallazgos del control fiscal a la implementación del Decreto 1421 de 2017 50
5.3.2. Resultados de las Pruebas Saber 11 en población con discapacidad 60
5.3.3. La Deserción Escolar de Estudiantes con Discapacidad 68
5.3.3.1. La Deserción Escolar de Estudiantes con Discapacidad 69
5.3.3.2. La medición de la deserción Escolar en Colombia: 70

5.3.3.3. Factores Asociados a la Deserción Escolar de Estudiantes con Discapacidad en el Contexto Colombiano 71
5.3.3.4. Mediciones Registradas por SIMPADE Vigencia 2023 71
5.3.3.5. Tasa de Deserción Nacional Intraanual (2010-2022) 73
5.3.3.6. Comportamiento de la Deserción por Departamentos 2011-2021 75
5.3.3.7. Tasa de Deserción de Hombres y Mujeres en el Sistema Educativo Colombiano Corte 202378
5.3.3.8. Comparativa de Deserción Intraanual de Estudiantes con Discapacidad por Regiones Vigencia 2023. 79
6. Conclusiones y retroalimentación en temas claves para la implementación de política pública. 80
7. Anexos 85
8. Referencias 88

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CGR	Contraloría General de la República
CLEI	Ciclos Lectivos Especiales Integrados
CNPV	CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DU	Diseño Universal
DUA	Diseño Universal de Aprendizaje
ENCV	ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD DE VIDA
EPBM	Educación Preescolar, Básica y Media
ETC	Entidades Certificadas en Educación
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
INCI	Instituto Nacional para Ciegos
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIAR	Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonable
PMI	Plan de Mejoramiento Institucional
RLCPD	Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIMPADE	Sistema de Información Para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar
SISPRO	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
TIC	Tecnologías de la Comunicación y la Información
TDAH	Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad
TEA	Trastorno del espectro autista
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Teoría de Cambio metodología 25
Ilustración 2. Cadena de Valor 25
Ilustración 3. Relación de población con discapacidad según SIMAT y por Región..... 35
Ilustración 4. Concentración de la Población de 6 a 18 años con Discapacidad en Entidades Territoriales Certificadas en Educación. 40
Ilustración 5. Concentración de la Población de 6 a 18 años con Discapacidad. Municipios. 41
Ilustración 6. Número de personas con discapacidad por sexo 47
Ilustración 7. Comportamiento Pruebas Saber 11, por área y por año (2016 a 2018)..... 63
Ilustración 8. Comportamiento Pruebas Saber 11, por área y por año (2019 a 2022)..... 64
Ilustración 9. Resultados de las Pruebas Saber 11, promedio general vs población con discapacidad (2016 a 2021) 65
Ilustración 10. Desviación estándar de la población con discapacidad y la general de 2016 a 2022. 67
Ilustración 11. Tasa de deserción Intraanual 2010-2022 74
Ilustración 12. Tasa de deserción Intraanual 2017-2022 75
Ilustración 13. Tasa de deserción entre 2011 y 2021 por departamento..... 75

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estudiantes reportados en SIMAT a noviembre de 2023 en Colombia. 35
Tabla 2. Categorías de Discapacidad Homologadas y Reportadas en SIMAT a nivel nacional por peso porcentual – corte 2023 36
Tabla 3. Matricula con Discapacidad en EPBM por categorías de discapacidad– corte a noviembre de 2023..... 38
Tabla 4. Cantidad y representación de la población auditada en 2023 39
Tabla 5. Población de 6 a 18 años con Discapacidad. 2018..... 40
Tabla 6. Población de 6 a 18 años con Discapacidad. 2022..... 42
Tabla 7. Tipos de discapacidad 2022. 42
Tabla 8. Población de SIMAT por tipo de discapacidad y género 43
Tabla 9. Municipios con Mayor Población con Discapacidad..... 43
Tabla 10. Cruce SIMAT vs RLCPCD 44
Tabla 11. Discapacidad en Colombia por Departamentos 45
Tabla 12. Personas con discapacidad por Región – SISPRO..... 46
Tabla 13. Edades de la población valorada con discapacidad..... 47
Tabla 14. Proporción de Edades de la población valorada con discapacidad por Región..... 48
Tabla 15. Número de personas desagregado por categorías de discapacidad por Departamento y Región..... 49
Tabla 16. Categorías de discapacidad por región..... 50

Tabla 17. Hallazgos de la Contraloría General de la Republica en relación a la implementación de la Educación Inclusiva 52
Tabla 18. Categorización de Hallazgos (Disciplinarios y Fiscales) de la Contraloría General de la Republica en relación a la implementación de la Educación Inclusiva 54
Tabla 19. Problemáticas evidenciadas en las respuestas por parte de las Entidades Territoriales Auditadas 56
Tabla 20. Resultados de Pruebas Saber 11, resultados generales y para la Población con Discapacidad (2016-2022) 61
Tabla 21. Promedio diferencial de puntaje Pruebas Saber 11, población en general, frente a personas con discapacidad 2016-2022. 62
Tabla 22. Puntaje Pruebas Saber 11, población en general, frente a personas con discapacidad. 65
Tabla 23. Promedio de los puntajes globales obtenidos y las Tasas de Crecimiento de la población con discapacidad y general. 66
Tabla 24. Proyección de comportamiento del promedio de los puntajes globales de la población con discapacidad y general 2017-2042. 67
Tabla 25. Resumen de indicadores para medir la deserción escolar a nivel Internacional. 69
Tabla 26. Indicadores para medición de la deserción 70
Tabla 27. Tasa de Deserción Nacional corte 2023 (Sector Oficial) 71
Tabla 28. Desertores Escolares SIMAT Caracterizados en SIMPADE corte 2023 (Sector Oficial) 72
Tabla 29. Frecuencia de deserción de estudiantes con discapacidad en 2023 72
Tabla 30. Tasa de Deserción de Estudiantes con Discapacidad Intraanual Preliminar corte Nov 2023 (Sector Oficial) 78
Tabla 31. Tasa de Deserción de Estudiantes con Discapacidad Intraanual Preliminar corte Nov 2023 (Sector Oficial) 79
Tabla 32. Comparativa de Deserción Intraanual de Estudiantes con Discapacidad por Regiones (auditadas) Vigencia 2023 79

1. Título: “Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana- Una mirada desde la Gestión Fiscal”

El presente estudio sectorial, realizado por la Contraloría General de la República (CGR), específicamente por la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, y detallado en este espacio, lleva por título "Educación Inclusiva para Personas con Discapacidad en Colombia: Radiografía Regional Colombiana". Este nombre se ha seleccionado por diversas razones fundamentales. En primer lugar, la inclusión de personas con discapacidad en el sistema educativo constituye un tema de vital importancia en la agenda nacional, y el título propuesto refleja con precisión el enfoque específico de este análisis.

La mención de "Educación Inclusiva" resalta el compromiso con la equidad y la participación activa de todos los individuos, sin importar sus capacidades físicas o cognitivas. Este término aborda no solo el acceso a la educación, sino también la calidad y adaptabilidad de los entornos educativos para satisfacer las diversas necesidades de los estudiantes con discapacidad. La inclusión de este aspecto es crucial para comprender la complejidad del desafío.

La adición de "Radiografía Regional Colombiana" pone de relieve la perspectiva geográfica del estudio, reconociendo las diferencias regionales en términos de acceso, recursos y desafíos específicos en el ámbito de la educación inclusiva. Es importante destacar que este enfoque regional se fundamenta y complementa desde la perspectiva fiscal “Una mirada desde la Gestión Fiscal” a través de información recopilada mediante auditorías de cumplimiento en el territorio nacional, con el objetivo de conocer el estado de implementación del Decreto 1421 de 2017 durante la vigencia 2023.

Este enfoque regional facilita la identificación de patrones, disparidades y buenas prácticas específicas en cada área, lo cual resulta esencial para la formulación de políticas y estrategias efectivas. En resumen, el título propuesto busca capturar la esencia y la amplitud del estudio sectorial, subrayando su enfoque en la educación inclusiva y su alcance a nivel regional en Colombia. Este enfoque integral no solo brinda claridad sobre el propósito del estudio, sino que también destaca la importancia de abordar las necesidades educativas de las personas con discapacidad en un contexto diverso y multifacético.

2. Resumen

El presente Estudio Sectorial, denominado "Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana- Una mirada desde la Gestión Fiscal" de la Contraloría General de la República examina la implementación de la política pública. Para llevar a cabo este Estudio Sectorial, se implementó una metodología que abarcó diversas etapas cruciales. La recopilación de datos fue el primer paso, donde se obtuvo información relevante de múltiples fuentes, incluyendo el Sistema de Información de Matrícula (SIMAT), el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, datos de las Pruebas Saber 11, el SIMPADE, el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. Una vez recopilados los datos, se procedió a una revisión para garantizar su calidad y

confiabilidad. El análisis detallado de esta información proporcionó datos valiosos sobre la situación de la educación inclusiva en Colombia.

Para asegurar la robustez de los resultados, se llevó a cabo una triangulación de datos, comparando y contrastando la información recopilada de diferentes fuentes. Adicionalmente, se realizaron entrevistas no estructuradas para obtener perspectivas cualitativas y contextualizar los hallazgos cuantitativos con el Ministerio de Salud y Protección Social como de preguntas estructuradas al Ministerio de Educación Nacional. Estas entrevistas como respuestas permitieron explorar de manera más profunda las experiencias y percepciones de los diversos actores involucrados en el ámbito de la educación inclusiva. La información obtenida de las auditorías de cumplimiento realizadas en el PNVCF 2023 complementó el estudio, ofreciendo una visión específica sobre la implementación del Decreto 1421 de 2017 en 81 ETC (32 departamentos y 49 municipios), es decir el 83,5% del total de Entidades Territoriales Certificadas en educación del país.

Estos 56 informes de auditoría que tienen connotación departamental y municipal referente al tema de necesidades educativas especiales, proporcionaron una evaluación detallada de los desafíos y obstáculos encontrados en el terreno, enriqueciendo así la comprensión de la efectividad de las políticas en la práctica. Estas auditorías revelan problemas en la implementación de la educación inclusiva, especialmente en regiones como Caribe, Centro Oriente y Centro Sur. En resumen, la metodología empleada fue integral y holística, combinando datos cuantitativos y cualitativos de diversas fuentes para obtener una visión completa y precisa de la situación de la educación inclusiva en Colombia.

El Estudio Sectorial, revela disparidades de género y desafíos financieros, así como diferencias en los reportes de la prevalencia de discapacidad, para el caso del sistema educativo la discapacidad cognitiva (en edades escolares es del 49.40%), en el caso del sistema de salud prevalece la discapacidad física. Adicionalmente, se presentan desafíos en la actualización del SIMAT pues solo el 21% de la población con discapacidad tiene certificado de valoración por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, o sea, alrededor de 8 de cada 10 niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el sistema educativo colombiano, no reciben de manera efectiva el servicio de educación inclusiva de acuerdo a sus necesidades especiales, y, teniendo en cuenta el 20% de recursos adicionales que se giran para estudiantes con discapacidad, se considera que, tener la caracterización con las discapacidades específicas de toda la población en edad escolar puede aportar en la implementación efectiva de la política pública.

Frente a las persistentes brechas educativas, y las tasas de deserción escolar en la población con discapacidad en Colombia, se analizaron las Pruebas Saber 11 con corte al 2023, en las cuales se evidencia que, estos indicadores son más altos en ciertas regiones (Eje Cafetero, Centro Sur y Llanos), por lo que se subraya la necesidad de un enfoque integral para garantizar una educación inclusiva en el país.

A pesar de los avances logrados con la implementación del Decreto 1421, se concluye que aún existen aspectos por mejorar para abordar la deserción escolar y garantizar una educación

inclusiva de calidad y equitativa a nivel nacional. Es esencial abordar estos desafíos de manera urgente para asegurar que ningún estudiante se quede rezagado y que todos tengan la oportunidad de alcanzar su máximo potencial educativo.

3. Introducción

El presente estudio sectorial, realizado por la Contraloría General de la República (CGR) a través de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, se sumerge en la complejidad de la "Educación Inclusiva en Colombia: Radiografía regional colombiana- Una mirada desde la Gestión Fiscal". Este título ha sido seleccionado para reflejar la magnitud y la especificidad del análisis emprendido, bajo un aporte invaluable que fue el de realizar auditorías de cumplimiento en todos los departamentos del país para verificar la implementación de la educación inclusiva. La inclusión de personas con discapacidad en el sistema educativo es una temática central en la agenda nacional, y este estudio busca capturar esta relevancia como reflexionar sobre su implementación.

En términos generales, este Estudio Sectorial se propone analizar la Política Pública de la implementación del Decreto 1421 de 2017. Este decreto conceptualiza a un estudiante con discapacidad como una persona en constante desarrollo, con limitaciones en diversos aspectos, y destaca la importancia de superar barreras para garantizar su aprendizaje y participación plena en la sociedad, bajo principios de equidad e igualdad de condiciones. El marco referencial de la educación inclusiva se sustenta en documentos internacionales y nacionales que abogan por la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo. Desde la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos" en 1990 hasta la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2008, estos documentos establecen principios y directrices que han influido en la política educativa nacional, especialmente en la promoción de la inclusión educativa.

La actualización del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) proporciona una visión actualizada de la composición demográfica de los estudiantes con discapacidad en Colombia. Sin embargo, esta información revela desafíos significativos en términos de acceso equitativo a la educación y la calidad de los servicios ofrecidos. Es esencial reconocer que, aunque se han logrado avances en la inclusión educativa, aún existen brechas que requieren atención urgente.

Además, la eficacia del financiamiento para la educación especial emerge como un tema crítico. Si bien se destinan recursos para apoyar programas y servicios dirigidos a estudiantes con discapacidad, es necesario evaluar constantemente la distribución y el uso de estos fondos para garantizar que lleguen de manera efectiva a quienes más los necesitan. La falta de recursos adecuados puede obstaculizar el acceso a una educación inclusiva de calidad para los estudiantes con discapacidad, exacerbando así las desigualdades existentes.

En este sentido, es imperativo fortalecer y mejorar los mecanismos de financiamiento, así como implementar políticas y programas que promuevan la inclusión y la equidad en el sistema educativo. Esto implica no solo garantizar la accesibilidad física de las instituciones educativas,

sino también proporcionar apoyo pedagógico y recursos adicionales para satisfacer las necesidades individuales de los estudiantes con discapacidad.

Finalmente, la atención a la población estudiantil con discapacidad en Colombia requiere un enfoque integral que aborde los desafíos identificados en términos de acceso, calidad y financiamiento. Solo mediante un compromiso continuo con la inclusión educativa y la igualdad de oportunidades podremos garantizar que todos los estudiantes, independientemente de sus capacidades, puedan alcanzar su máximo potencial académico y contribuir plenamente a la sociedad.

4. Marco Teórico y Enfoque del Estudio Sectorial

En términos generales este Estudio Sectorial pretende analizar la Política Pública de la implementación del Decreto 1421 de 2017, el cual se concibe a un estudiante con discapacidad como una[1]:

> *"(…) persona vinculada al sistema educativo en constante desarrollo y transformación, con limitaciones en los aspectos físico, mental, intelectual o sensorial que, al interactuar con diversas barreras (actitudinales, derivadas de falsas creencias, por desconocimiento, institucionales, de infraestructura, entre otras), pueden impedir su aprendizaje y participación plena y efectiva en la sociedad, atendiendo a los principios de equidad de oportunidades e igualdad de condiciones*."

De esta forma, el marco referencial de la educación inclusiva se sustenta en una serie de documentos internacionales y nacionales que han establecido principios y directrices para promover la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo. Entre estos documentos destacan la "*Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*", que aboga por garantizar el acceso a una educación de calidad para todos, independientemente de sus condiciones[2]. Asimismo, la "*Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales*" de 1994[3], enfatiza la importancia de una pedagogía centrada en el niño y la eliminación de barreras para atender a la diversidad de estudiantes.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006[4] constituye un hito fundamental en la promoción de la educación inclusiva al reconocer los derechos y la igualdad de las personas con discapacidad. Este documento internacional, obliga

[1] Definición dada por el MEN en radicado 2023-EE-334502-Comunicacion Enviada-11690821, que también hace parte del Decreto 1421 de 2017.
[2] Análisis y texto que se puede encontrar en este link: https://www.redalyc.org/pdf/706/70600303.pdf consultado el 10-01-2024.
[3] Realizada por las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 1994. Declaración de Salamanca (mineduc.cl) consultado el 10-01-2024.
[4] Para mayor consulta e información se puede acceder a la información en este link: https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf consultado el 10-01-2024.

a los Estados a garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad, incluyendo su derecho a la educación. Además, la Convención promueve la eliminación de obstáculos que puedan discriminar, excluir o marginar a las personas con discapacidad en el acceso a la educación. A su vez, los esfuerzos a nivel mundial se han enfocado en lograr una educación inclusiva, como lo contempla el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) "*garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos"* (ONU, 2015). A nivel nacional, el Decreto 1421 de 2017 en Colombia busca desempeñar este papel. Estos documentos establecen orientaciones para atender las necesidades de personas con discapacidad y otros grupos en el sistema educativo.

En resumen, el marco referencial de la educación inclusiva se basa en documentos internacionales y nacionales que promueven la igualdad de oportunidades en la educación, destacando la importancia de una pedagogía centrada en el estudiante, la eliminación de barreras y el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Estos documentos proporcionan la base para la implementación de políticas y prácticas que fomenten la inclusión educativa en diversos contextos.

4.1. Marco teórico

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) define la discapacidad como un concepto dinámico, resultado de la interacción entre las limitaciones individuales y las barreras sociales y ambientales que obstaculizan la plena participación en la sociedad, en consonancia con el modelo biopsicosocial. En este marco, se reconoce que la discapacidad no se limita únicamente a la persona o al entorno, sino que surge de su interacción, lo que requiere adaptaciones bidireccionales.

Al considerar la educación inclusiva en Colombia, es crucial situarla en el contexto de la exclusión. Aunque la UNESCO y sus organismos afiliados la reconocen como vital para el desarrollo humano y social, las alarmantes estadísticas a nivel mundial revelan una falta de acceso universal a la educación para todos los niños, niñas y adolescentes. Según la UNESCO, 93 millones de niños de 14 años o menos, viven con algún tipo de discapacidad moderada o grave. La tasa global de alfabetización para adultos con discapacidad es solo del 3%, y del 1% para las mujeres con discapacidad (ONU, 2021).

En América Latina y el Caribe, según el Banco Mundial, solo entre el 20% y el 30% de los niños y niñas con discapacidad asisten a la escuela, y cuando lo hacen, suelen ser excluidos rápidamente de los sistemas educativos. Siguiendo el estudio del Banco Mundial, en Colombia, solo el 0,32% de los alumnos que asisten a la escuela tienen alguna discapacidad, un promedio muy por debajo del porcentaje de niños y niñas con discapacidad en el país[5]. En el ámbito nacional, la literatura destaca la necesidad de investigar la educación inclusiva como un medio

[5] Ya se mostrará más adelante la relación de estudiantes identificados por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, como del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, que tienen una proporción mayor, como abrebocas el MEN identifica que cerca de 2 de cada 100 estudiantes están en el sistema educativo, un 2%, muy por encima de lo que reporta este estudio del Banco Mundial en 2010.

para la adecuada inserción de personas con discapacidad en el sistema educativo, aunque este enfoque a menudo obvia su aplicación universal para todos los estudiantes, no solo aquellos con discapacidad.

A nivel internacional, se han propuesto diversas estrategias para garantizar la calidad de la educación inclusiva, enfocadas en adaptaciones curriculares que benefician a toda la comunidad estudiantil. Sin embargo, informes como "Las múltiples caras de la exclusión" (2018) de Save the Children evidencian que más de la mitad de la población infantil en el mundo enfrenta situaciones de vulnerabilidad, siendo América Latina y el Caribe especialmente damnificados, con Colombia entre los países más afectados.

Otro aspecto a tener en cuenta es el apoyo de las personas cuidadoras a la discapacidad, donde según los datos de Colombia revelados por el DANE (2020), presentan el siguiente escenario, de los casi 1.8 millones de personas con discapacidades graves, el 34,6 % recibe ayuda de otras personas para llevar a cabo sus actividades cotidianas; estas personas son en su mayoría mujeres cuidadoras 55%. Adicionalmente, se calcula que al menos 41.000 hogares reciben ayuda externa para los cuidados de la persona con discapacidad (DANE, 2020).

En Colombia el 5,82% de la población con discapacidades vive en hogares monoparentales y son hijos o hijas de la persona que declara ser cabeza de familia, en su mayoría mujeres (DANE, 2020). Adicionalmente, el 65,4 % de la población con discapacidades no tiene acceso a internet en su hogar. Esto impide que estas personas hagan compras en línea, trabajen o estudien desde casa o reciban atención en salud y ayuda psicosocial mediante videoconferencia (DANE, 2020). En Colombia, las cifras de personas con discapacidad que no acceden a una educación adecuada son preocupantes, lo que se suma a otras formas de exclusión social, como el desplazamiento forzado y la migración. La solución radica en una efectiva articulación de la educación inclusiva con las prácticas institucionales, entendiendo esta, como adaptable a las necesidades de todos los estudiantes. Sin embargo, se requiere una reflexión sobre los obstáculos y limitaciones presentes tanto en la normativa como en la práctica educativa (DANE, 2020).

Para el grupo evaluador de este Estudio Sectorial, la evidencia empírica muestra que las dificultades inherentes a los procesos de inclusión educativa no solo se manifiestan en el papel, sino también en la realidad de las aulas como se evidenciará más adelante.

Actualmente, existe una intersección entre la integración y la inclusión escolar, donde la atención se centra en estudiantes con discapacidad, pero se tiende a limitar este grupo a ciertas discapacidades, dejando de lado otras necesidades educativas. Es fundamental analizar las orientaciones técnicas y administrativas del Estado colombiano en busca de posibles obstáculos para la comprensión e implementación de políticas inclusivas. Esto requiere un acompañamiento técnico y pedagógico que promueva una sinergia entre la normativa y las prácticas educativas, avanzando hacia un sistema más inclusivo. La población estudiantil con discapacidad enfrenta un alto riesgo de exclusión, agravado por la falta de reconocimiento y apoyo social hacia la diversidad humana. Este riesgo se extiende a otros grupos con necesidades educativas diversas, aumentando la demanda de procesos inclusivos en contextos donde estas realidades no son

comprendidas ni abordadas adecuadamente. En consecuencia, es necesario reconocer y abordar las inequidades sociales que afectan a estas poblaciones, equiparando su importancia a la de otras minorías sociales.

4.1.1. Consideraciones Conceptuales

El concepto de discapacidad ha evolucionado a lo largo del tiempo, reconociéndola como un fenómeno que resulta de la interacción entre las limitaciones individuales y las barreras sociales y ambientales. A pesar de este enfoque que reconoce la discapacidad como ajena a la persona, persisten prácticas de exclusión en diversos ámbitos como lo social, laboral y escolar. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 en Colombia define a la persona con discapacidad como aquella que enfrenta deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, incluidas las actitudinales, pueden impedir su participación plena en la sociedad en igualdad de condiciones. Este cambio de paradigma ha generado discusiones sobre la terminología y las implicaciones asociadas, destacando el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos con plena participación en todos los contextos.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN 2017), reconoce al estudiante con discapacidad como un individuo en constante desarrollo y transformación, enfrentando limitaciones significativas que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena en la sociedad. Estas barreras pueden ser de naturaleza actitudinal, derivadas de falsas creencias, desconocimiento, institucionales, de infraestructura, entre otras, en concordancia con los principios de equidad de oportunidades e igualdad de condiciones.

Yupanqui et al (2016) plantea, la importancia del lenguaje inclusivo para personas con discapacidad, teniendo en cuenta que, a lo largo de la historia, han surgido distintas perspectivas sobre la educación de las personas con discapacidad. La pedagogía terapéutica, surgida a finales del siglo XIX y principios del XX, clasificaba a las personas según su deficiencia y debatía sobre si la responsabilidad recaía en los médicos o los pedagogos. Posteriormente, la tendencia psicométrica, con la creación de pruebas de inteligencia, dio paso a la educación especializada y la aparición de escuelas especiales para personas con "retraso mental".

A pesar de los avances que significó la educación especializada, también fue objeto de críticas debido a su tendencia a concentrar a los estudiantes rechazados por el sistema regular, generando segregación y marginación. El Informe Warnock (1979) marcó un cambio significativo al promover el concepto de "normalización" y la integración escolar y social, abolir la clasificación de minusvalías y reconocer las necesidades educativas especiales de cada individuo, sin etiquetar ni categorizar.

En el ámbito de la educación inclusiva, se identifican diversos desafíos que involucran a la educación, la comunidad educativa y la sociedad en su conjunto. Estos desafíos incluyen la escasez de recursos financieros, la socialización ideológica, la situación política nacional y las implicaciones institucionales. Es crucial documentar e impulsar iniciativas inclusivas para

asegurar su continuidad y generar consensos sobre la educación inclusiva, abordando aspectos como la capacitación docente, la infraestructura escolar y las políticas educativas.

4.1.2. Educación inclusiva y su relación con el currículo

El reconocimiento de la educación inclusiva conlleva implícitamente la consideración de la educación como un derecho humano fundamental. Este reconocimiento se remonta a la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y se reitera en la Convención de los Derechos del Niño en 1989. La Declaración Mundial sobre Educación para todos de Jomtien en 1990 amplía esta conceptualización al definir la educación como la transmisión y enriquecimiento de valores culturales y morales comunes. La Declaración de Incheon en 2015 otorga a la educación un valor humanístico integral que abarca todos los aspectos individuales de la persona. Estos principios son fundamentales en el marco de la educación inclusiva y son considerados por el marco DUA (Diseño Universal de Aprendizaje).

La filosofía que respalda la educación inclusiva busca prevenir el fracaso y la exclusión. Este enfoque ha sido respaldado por la UNESCO en varios documentos, como la Declaración Mundial sobre "Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje" y la Conferencia Mundial de Salamanca sobre "Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad". Estos documentos subrayan que la inclusión se basa en la valoración, aceptación y respeto genuino de las diferencias individuales de los estudiantes, considerando la diversidad como un aspecto enriquecedor del grupo.

La educación inclusiva surge como una respuesta a modalidades anteriores de escolarización, como la exclusión, la segregación y la integración, que no tenían en cuenta el contexto familiar y escolar del educando. En contraste, la inclusión representa un cambio cultural, político y pedagógico que busca una educación de calidad y equidad para todos los estudiantes. En este contexto, la relación entre la educación inclusiva y el currículo es estrecha.

4.1.3. El Diseño Universal de Aprendizaje y su relación con el Currículo

El Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) se basa en el concepto arquitectónico de diseño universal propuesto por Ronald Mace en los años 80, que tenía como objetivo adaptar los espacios considerando las necesidades individuales de las personas (Story, M, et al. 1998; Griful-Freixenet, et al, 2020). En el ámbito educativo, el DUA se desarrolló para permitir que los estudiantes con discapacidad accedan al currículo general de las instituciones. Este enfoque implica considerar las habilidades y diferencias únicas de los estudiantes y capacitar a los docentes para diseñar currículos accesibles y entornos de aprendizaje enriquecidos para una amplia gama de estudiantes (Alba, 2019; Al-Azawei, Serenelli & Lundqvist, 2016; Griful-Freixenet, et al, 2020). Por lo cual, el currículo debe ser una propuesta educativa flexible y accesible, construida según las necesidades socioculturales del entorno, con el objetivo de promover el máximo desarrollo de capacidades y competencias en todos los estudiantes. Para garantizar esto, se requiere un Proyecto Educativo de centro inclusivo que refleje un compromiso real con

un nuevo estilo educativo, basado en la participación y la democracia. La legislación educativa, debe promover un diseño curricular flexible y equitativo que responda a la diversidad de los estudiantes.

En Colombia, el DUA está contemplado en la Ley 1346 del 2009 y se define como un conjunto de principios y estrategias que aumentan las oportunidades de aprendizaje y guían a los maestros en la formulación de metodologías flexibles que abordan la diversidad en el aula y aplican conceptos como la Zona de Desarrollo Próximo de Vygotsky, el aprendizaje cooperativo y la neurociencia (Magallanes 2011; MEN, s.f). Segura & Quirós (2019) plantean que, uno de los objetivos clave del DUA es anticipar las necesidades de los estudiantes y realizar modificaciones desde el inicio del proceso de aprendizaje, centrando así la educación en adaptar el entorno de aprendizaje a las necesidades del estudiante.

El Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) se posiciona como una estrategia para promover la inclusión en el ámbito educativo. Este enfoque, según Cortes et al (2022), integra la neurociencia, la investigación educativa y las Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC) en la concepción de un currículo flexible. Los siete fundamentos que sustentan el Diseño Universal DU (Igualdad de uso, El diseño es útil y alcanzable a personas con diversas capacidades, Uso Flexible, Uso simple y funcional, Información comprensible, Tolerancia al error, Bajo esfuerzo físico, Dimensiones apropiadas) están interrelacionados entre sí y hacen del DUA un enfoque inspirado en el movimiento de la educación inclusiva, que según Casanova (2011), es el único modelo acorde con las demandas de una sociedad democrática. El DUA concibe un currículo basado en el derecho de todos los estudiantes a la educación, en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948).

La diversidad inherente a los contextos educativos, según Alba Pastor (2019) y Muntaner (2000), es abordada por el DUA, que parte de los intereses, expectativas, motivaciones y estilos de aprendizaje de los estudiantes para diseñar un currículo individualizado. Los docentes, como mediadores del proceso de enseñanza-aprendizaje, deben proporcionar modelos de currículo adaptados a cada individuo (López 2012), promoviendo un enfoque educativo accesible, contextualizado y flexible.

El DUA, respaldado por el movimiento del Diseño Universal (DU), busca personalizar el acceso a la educación mediante un currículo adaptado a las necesidades de cada estudiante. Esto implica una dirección hacia la inclusión efectiva, alejándose de los currículos estándar que no consideran las particularidades de cada escolar.

El uso de medios audiovisuales y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el proceso educativo, como sugiere Núñez et al. (2020) y Alba Pastor (2012), se presenta como una herramienta para potenciar el aprendizaje y permitir el acceso al currículo. Sin embargo, se destaca que la tecnología no es un elemento indispensable para implementar el DUA, según las pautas del Centro de Tecnología Especial Aplicada (CAST, 2011).

Por lo tanto, el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) se fundamenta en la inclusión educativa como un enfoque pedagógico dinámico que busca eliminar cualquier forma de exclusión a través de un currículo flexible en términos de objetivos, métodos, materiales y evaluación. De este modo, el DUA rechaza los currículos estandarizados, los cuales están desconectados del contexto real y no satisfacen las necesidades de los niños, careciendo de significado para ellos y limitando su desarrollo personal (Cortés, 2022). Esta nueva propuesta curricular sirve como base para organizar la respuesta a la diversidad a nivel estatal, autonómico e incluso a nivel de centro educativo (Trens, 2007).

En resumen, tomando como punto de partida los principios del DUA y su relación con el currículo, este estudio analiza, en el ámbito colombiano, la presencia de estos principios en la normativa educativa que regula y desarrolla los currículos de Educación Primaria a nivel estatal; también identifica las interacciones entre los diferentes principios dentro del currículo.

4.1.4. Contexto y Avances Normativos en la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad

La discapacidad representa una situación que requiere una atención especial por parte del Estado. A lo largo del tiempo, se han evidenciado progresos normativos y jurisprudenciales en favor de los derechos de las personas con discapacidad. La discapacidad, independientemente de sus causas patológicas, impone limitaciones significativas en la vida cotidiana y social de quienes la experimentan, justificando así una intervención estatal clara.

Las responsabilidades asignadas a los Estados modernos, en lo que respecta a la protección de las personas con discapacidad, se han consolidado como parte de sus funciones normativas habituales, influidas por diversas corrientes internacionales. Específicamente, se destacan los instrumentos emanados del derecho internacional público que han otorgado un reconocimiento especial a los derechos de las personas con discapacidad, evidenciando avances sólidos en su protección a nivel internacional.

4.1.4.1. La Implementación de la Educación Inclusiva y su Recepción en Colombia

La implementación de la educación inclusiva ha sido una tendencia destacada en el ámbito internacional en materia de derechos educativos para personas con discapacidad. Colombia ha recibido esta tendencia de manera gradual, siendo la Corte Constitucional la primera en reconocerla como un derecho amparado para esta población. La Corte Constitucional ha experimentado variaciones en su jurisprudencia sobre la educación inclusiva, pasando de un enfoque inicial que favorecía la segregación a uno que reconoce las tendencias internacionales de inclusión como medio de protección del derecho a la educación[6].

[6] Las orientaciones de la ONU respecto a los derechos de las personas con discapacidad han referenciado a Colombia en las metodologías de abordaje en el tratamiento de la política pública para las personas con discapacidad.

4.1.4.2. Acciones Afirmativas de Protección para la Población con Discapacidad

En el ámbito de la protección de los derechos de las personas con discapacidad, la Corte Constitucional ha desempeñado un papel fundamental en las últimas décadas. A través de sus sentencias y autos, la Corte ha desarrollado un sólido sistema de protección de los derechos de las personas con discapacidad, extendiendo su acción a diversos ámbitos como la salud, la educación, la recreación y la niñez. Sin embargo, las necesidades de protección constitucional de esta población requieren estrategias que puedan aplicarse de manera más amplia y efectiva[7].

4.1.4.3. Trayectoria normativa: Educación Inclusiva para Personas con Discapacidad en Colombia.

En el devenir normativo de Colombia, la Constitución Política de 1991 se erige como la piedra angular que sienta las bases para una sociedad justa e inclusiva. Sus artículos 3, 13, 47, 54 y 68 establecen los principios fundamentales que respaldan la igualdad de derechos y la protección de la diversidad, sentando así los cimientos para el reconocimiento y garantía de la educación inclusiva. El año 1994 marca un hito con la Ley 115, la "Ley General de Educación", que en su Capítulo 1 y, específicamente, en los artículos 46 y 49 del Título III - Capítulo 5, delinean las pautas para la inclusión educativa de personas con discapacidad. Simultáneamente, el Decreto 369 de 1994 redefine la estructura y funciones del Instituto Nacional para Ciegos (INCI), consolidando un enfoque inclusivo. El año 1996 se caracteriza por la promulgación de la Ley 324, que aborda normas para la población sorda, y el Decreto 2082, que reglamenta la atención educativa para personas con capacidades excepcionales. En 1997, la Ley 361 establece mecanismos de integración social y el Decreto 2369 parcialmente reglamenta la Ley 324 de 1996.

El 2000 trae consigo la Ley 582, definiendo el deporte asociado para personas con limitaciones. En 2003, la Resolución 2565 establece parámetros para la prestación del servicio educativo a la población con necesidades educativas especiales. El Documento CONPES Social 80 en 2004 sienta las bases para la "Política Pública Nacional de Discapacidad". El 2005 enfoca la equidad con el Decreto 1538 y la Ley 982, dirigidas a personas sordas y sordociegas. El Código de la Infancia y la Adolescencia llega en 2006 mediante la Ley 1098. La década del 2000 cierra con la Ley 1145 en 2007, organizando el Sistema Nacional de Discapacidad. En 2009, la Ley 1287 adiciona la Ley 361, la Ley 1346 aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el Decreto 366 reglamenta el servicio de apoyo pedagógico. La Ley 1306 protege a personas con discapacidad mental.

El 2013 consolida la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social con el Documento CONPES Social 166 y la Ley Estatutaria 1618, que garantiza los derechos de personas con discapacidad. El Decreto 1075 de 2015 unifica las normas educativas. Finalmente,

[7] A través de la Ley estatutaria 1618 de 2013 se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, de lo cual se han generado diferentes sentencias por parte de la corte que ha contribuido a madurar cada vez más la política pública en materia de educación inclusiva y de necesidades educativas especiales.

en 2017, el Decreto 1421 reglamenta la atención educativa en el marco de la educación inclusiva, demostrando el compromiso continuo de Colombia con la construcción de una sociedad inclusiva a través de la educación.

4.1.4.3.1. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 y su Impacto en los Derechos Educativos de las Personas con Discapacidad

Las leyes estatutarias, al otorgar funciones específicas, se consideran instrumentos que moldean la política pública en áreas particulares de intervención. La Ley 1618 de 2013 refleja aspectos prestacionales de los derechos de las personas con discapacidad, estableciendo tanto un reconocimiento como una imposición de mandatos a la administración pública para desarrollar políticas específicas en cumplimiento de esta normativa. Esta ley representa un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, abordando temas como los derechos de los niños, la habilitación y rehabilitación integral, la salud, la educación, la protección social, el acceso y la accesibilidad, el transporte, la información y comunicaciones, la cultura, la recreación y el deporte.

Además de reconocer y describir estos derechos educativos, las leyes estatutarias también han establecido mecanismos presupuestales para garantizar la asignación continua de recursos necesarios para implementar las políticas públicas correspondientes. La Ley 1618 de 2013 incluye disposiciones que aseguran la asignación de recursos para la atención educativa de personas con discapacidad, el adecuado uso de estos recursos, el diseño de incentivos para instituciones de educación superior, la priorización de recursos para capacitación docente y la asignación de recursos para programas educativos que utilicen tecnologías de la información y la comunicación.

4.1.4.3.2. Decreto 1421 de 2017

El Estado tiene cuatro responsabilidades específicas en relación con el derecho a la educación inclusiva, según lo establecido en el decreto 1421 de 2017, para cumplir con lo dispuesto por el artículo 11 de la ley 1618 de 2013. La primera obligación es la asequibilidad, la cual se logra a través de la diversificación de la oferta educativa, que incluye educación general, bilingüe bicultural, hospitalaria y para adultos. La segunda responsabilidad, accesibilidad, requiere que los entornos escolares sean accesibles tanto a nivel curricular como físico. La tercera obligación, adaptabilidad, se garantiza mediante la promoción de la permanencia en el sistema educativo. Por último, la obligación de aceptabilidad se refiere a la calidad de la educación ofrecida.

4.2. Decreto 1421 de 2017 – En el contexto del Estudio Sectorial

El Decreto 1421 de 2017, expedido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, marcó un hito significativo en el ámbito de la educación inclusiva y la atención a la población con

discapacidad en el sistema educativo del país. Esta legislación establece un marco normativo sólido y comprometido con la garantía de los derechos educativos de las personas con discapacidad, reconociendo su igualdad de oportunidades y su pleno acceso a una educación de calidad.

4.2.1. Breve descripción del Marco Normativo del Decreto 1421 de 2017

El Decreto 1421 de 2017, emitido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, reglamentó las responsabilidades de un conjunto de actores, entre ellas, las instituciones educativas, ya sean públicas o privadas. Este decreto establece una serie de obligaciones, entre las cuales se destaca la integración del enfoque de Educación Inclusiva y el Diseño Universal de los Aprendizajes (DUA) en el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Este marco normativo hace referencia específica a la implementación de los Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR). Estos planes están diseñados para adaptar la enseñanza a las necesidades individuales de cada estudiante, considerando su ritmo de aprendizaje. La finalidad de estos PIAR es proporcionar estrategias de estudio que permitan la participación activa del estudiante en el entorno escolar sin necesidad de su exclusión del ambiente escolar.

El PIAR se presenta como una herramienta esencial para garantizar la pertinencia del proceso de enseñanza y aprendizaje, especialmente en el caso de estudiantes con discapacidad. Este proyecto se desarrolla a lo largo del año académico y debe llevarse a cabo en colaboración con los demás estudiantes de la misma clase. De manera mínima, un PIAR debe abordar los siguientes aspectos.

i. Descripción del contexto general del estudiante dentro y fuera del establecimiento educativo (hogar, aula, espacios escolares y otros entornos sociales);
ii. Valoración pedagógica;
iii. Informes de profesionales de la salud que aportan a la definición de los ajustes;
iv. Objetivos y metas de aprendizaje que se pretenden reforzar;
v. Ajustes curriculares, didácticos, evaluativos y metodológicos para el año electivo, si se requieren;
vi. Recursos físicos, tecnológicos y didácticos, necesarios para el proceso de aprendizaje y la participación del estudiante y;
vii. Proyectos específicos que se requieran realizar en la institución educativa, diferentes a los que ya están programados en el aula, y que incluyan a todos los estudiantes;
viii. Información sobre alguna otra situación del estudiante que sea relevante en su proceso de aprendizaje y participación y;
ix. Actividades en casa que darán continuidad a diferentes procesos en los tiempos de receso escolar.

El Decreto 1421 de 2017 también estipuló las obligaciones:

i. De las Secretarías de Educación o la entidad que haga sus veces a nivel territorial,
ii. De los establecimientos educativos públicos y privados, y,

iii. De la familia, de cara a la materialización eficaz y efectiva de la educación inclusiva.

En ese sentido, el artículo 2.3.3.5.2.3.1 determinó que corresponde a las Secretarías de Educación o a las Entidades Certificadas en Educación (ETC) que hagan sus veces a nivel territorial, entre otras:

- Asesorar a las familias de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad sobre la oferta educativa disponible en el territorio y sus implicaciones frente a los apoyos.
- Articular con la secretaría de salud de cada jurisdicción, o quien haga sus veces, los procesos de diagnóstico, informes del sector salud, valoración y atención de los estudiantes con discapacidad.
- Prestar asistencia técnica y pedagógica a los establecimientos educativos públicos y privados en lo relacionado con el ajuste de las diversas áreas de la gestión escolar, para garantizar una adecuada atención a los estudiantes matriculados y ofrecerles apoyos requeridos, en especial en la consolidación de los PIAR en los Plan de Mejoramiento Institucional (PMI);
- La creación, conservación y evolución de las historias escolares de los estudiantes con discapacidad;
- La revisión de los manuales de convivencia escolar para fomentar la convivencia y generar estrategias de prevención sobre cualquier caso de exclusión o discriminación en razón a la discapacidad de los estudiantes.

En la misma disposición normativa se estableció que los centros educativos públicos y privados, deben contribuir con la identificación de las circunstancias de desarrollo diferentes o las situaciones de discapacidad que presenten los estudiantes y, en pro de ellos, agregar un enfoque de educación inclusiva, estando constantemente en contacto con las familias o acudientes del alumno, ajustando los manuales de convivencia y previniendo cualquier caso de exclusión o discriminación. En concreto el literal c del artículo 2.3.3.5.2.3.1 del Decreto 1421 de 2017, entre otras obligaciones, establece para las Instituciones educativas:

i. Contribuir a la identificación de signos de alerta en el desarrollo o una posible situación de discapacidad de los estudiantes.
ii. Reportar en el SIMAT a los estudiantes con discapacidad en el momento de la matrícula, el retiro o el traslado.
iii. Garantizar la articulación de los PIAR con la planeación de aula y el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI).
iv. Hacer seguimiento al desarrollo y los aprendizajes de los estudiantes con discapacidad de acuerdo con lo establecido en su sistema institucional de evaluación de los aprendizajes, con la participación de los docentes de aula, docentes de apoyo y directivos docentes, o quienes hagan sus veces en el establecimiento educativo.

Respecto de los familiares el artículo 2.3.3.5.2.3.12 expone que les corresponde realizar la matrícula anual del estudiante, cumplir y firmar los acuerdos establecidos en el PIAR, así como

tener disponibilidad para mantener un dialogo con los demás actores que intervienen en el proceso de inclusión. Específicamente, la norma, entre otros aspectos, refiere:

i. Adelantar anualmente el proceso de matrícula del estudiante con discapacidad en un establecimiento educativo.
ii. Aportar y actualizar la información requerida por la institución educativa que debe alojarse en la historia escolar del estudiante con discapacidad.
iii. Cumplir y firmar los compromisos señalados en el PIAR y en las actas de acuerdo, para fortalecer los procesos escolares del estudiante.
iv. Realizar veeduría permanente al cumplimiento de lo establecido en la presente sección y alertar y denunciar ante las autoridades competentes en caso de incumplimiento.

En lo que respecta a la responsabilidad familiar, tanto la jurisprudencia constitucional como la legislación vigente han establecido que la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de sus hijos, tiene la obligación de buscar y recibir orientación sobre la educación de sus hijos. Además, se espera que los padres participen activamente en el Consejo Directivo, asociaciones o comités escolares para supervisar la prestación adecuada del servicio educativo y contribuir solidariamente con la institución educativa en la formación de sus hijos, entre otras responsabilidades.

El derecho fundamental a la educación abarca diversas facetas y componentes con el objetivo de moldear el sistema educativo de manera que pueda atender las necesidades particulares de los estudiantes. Esto se logra a través de la implementación de ajustes razonables que consideren los distintos ritmos académicos, eliminando así concepciones discriminatorias. Este enfoque busca prevenir la deserción escolar y, en última instancia, mejorar los resultados del aprendizaje.

La jurisprudencia constitucional, desde sus primeras decisiones, como la sentencia T-492 de 1992, ha establecido que la sociedad debe garantizar que, frente a la diversidad de estudiantes, prevalezcan manifestaciones de respeto, apoyo y comprensión en el ámbito educativo. La educación se percibe como un instrumento de cambio, igualdad y democracia, lo que implica que la educación inclusiva debe rechazar la segregación o el aislamiento de personas con necesidades diferentes.

La sentencia T-255 de 2001 solicitó la opinión de profesionales especializados en el Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH), quienes identificaron las características más relevantes de este trastorno, como la desatención, hiperactividad e impulsividad, la manifestación temprana de los síntomas, su impacto en el entorno escolar y la alteración del funcionamiento social, académico y ocupacional del paciente. Se observó que el comportamiento de los estudiantes con TDAH perturba la dinámica de las clases, lo que a menudo conduce a sanciones severas y, en algunos casos, al retiro de la institución educativa. Esto resulta en la oposición a las autoridades, bajo rendimiento académico y aislamiento social debido a la estigmatización.

La sentencia T-390 de 2011 extrajo conclusiones basadas en la jurisprudencia constitucional sobre el TDAH, destacando que este trastorno conlleva discriminación, ya que los docentes a menudo ignoran su naturaleza clínica, y la sociedad en general no comprende completamente sus implicaciones. La desescolarización de estudiantes con TDAH va en contra del deber de solidaridad de la familia, la sociedad y el Estado. Además, el aislamiento de estos estudiantes priva a la sociedad de individuos valiosos que pueden contribuir con sus habilidades y conocimientos al desarrollo y la cultura social. Las personas con TDAH son objeto constante de estigmatización, maltrato, incomprensión y discriminación. La sentencia enfatiza que las reglas de comportamiento en las escuelas deben ser diferentes para los estudiantes con TDAH en comparación con los simples transgresores de las normas.

Las sentencias T-488 y T-581 de 2016 resaltaron la importancia del enfoque inclusivo, que involucra a toda la sociedad y rechaza la idea de que una condición médica, sensorial, física o psicológica deba servir de base para negar a una persona un trato digno, justo y equitativo. La educación inclusiva reconoce la diversidad y rompe con los paradigmas de normalidad impuestos socialmente.

La sentencia T-120 de 2019 subrayó la necesidad de superar obstáculos para la integración de todos los estudiantes a través de la implementación de ajustes razonables que garanticen un ambiente escolar propicio para el desarrollo cognitivo y personal de todos los estudiantes, no solo para aquellos con necesidades especiales. Se estableció que el derecho a la educación inclusiva no debe perjudicar a otros estudiantes obligándolos a permanecer en un ambiente tosco, indeseado y de riesgo. En la misma línea, se hizo hincapié en la proporcionalidad de las sanciones con respecto a los actos cometidos, lo que implica que las medidas correctivas deben ser adecuadas para el desarrollo y la madurez de cada estudiante. En conclusión, el TDAH es un trastorno reconocido oficialmente que puede cambiar en su manifestación a lo largo de la vida. La falta de atención a estos estudiantes tiene graves consecuencias para ellos y para la sociedad en general. Esto subraya la importancia de la responsabilidad compartida de las familias, las escuelas y las autoridades estatales en el manejo de personas con este tipo de trastornos.

Por su parte el Artículo 2.3.3.5.2.2.1, relativo a los recursos financieros para la atención educativa de personas con discapacidad. El Ministerio de Educación Nacional se compromete a promover la prestación eficiente y oportuna de servicios educativos en el sector oficial para la población con discapacidad. Esto se llevará a cabo mediante el uso de recursos asignados a través del Sistema General de Participaciones destinados a la atención de cada estudiante registrado en el sistema de matrícula SIMAT. Con este propósito, se contempla un aumento del 20% o un porcentaje adicional, según la disponibilidad presupuestal en cada período fiscal. La determinación de estos porcentajes adicionales se basará en los niveles y zonas geográficas, y se revisará anualmente por parte del Gobierno Nacional. Frente a este tema relacionado con el reconocimiento del 20% adicional, el Ministerio de Educación Nacional en su respuesta del oficio radicado No. 2024-EE-010468 refiere:

> *"…es anterior a la expedición del Decreto 1421 de 2017. Este porcentaje se viene reconociendo desde 2008 con el Documento de Distribución del CONPES Social 112 de 2008, con el cual se dio inicio a este reconocimiento del 20% adicional a la tipología, para costear los apoyos educativos especiales que requieren los estudiantes de preescolar, primaria, secundaria y media con discapacidad, que son financiados con recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones - SGP. Este porcentaje se definió en función de la disponibilidad de la bolsa de recursos en educación y del costo que en esos momentos se reconocía por el Ministerio de Educación Nacional desde el programa de educación especial. Es importante señalar que el 20% es adicional a la tipología definida para cada vigencia, lo que significa que a cada entidad territorial certificada en educación que cuenta con población en condiciones de discapacidad recibe el valor de su tipología más el 20% adicional de ese valor."*

De acuerdo con la información de la población escolar con discapacidad para los niveles de Preescolar, Primaria, Secundaria, y Media registrada en SIMAT, con fecha de corte noviembre 2023, la CGR realiza una estimación de los costos adicionales autorizados para la prestación del servicio educativo de esta población.

Para este propósito, en 2023 se tomó el valor por alumno que se destina a financiar la prestación del servicio educativo, de acuerdo a las tipologías educativas que define la Nación, atendiendo los niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional (Documento de Distribución SGP-73-2023). Adicionalmente, para estimar el valor total de la prestación del servicio de la población con discapacidad se calculó el 20% para los estudiantes reconocidos en el SIMAT con algún tipo de discapacidad.

En este orden de ideas, para el año 2023, se concluye que se destinaron de manera adicional, $71.951 millones de pesos para la atención de la población con discapacidad en la zona urbana y $24.013 millones en la zona rural, sobre los cuales no se puede determinar si cumplieron el propósito de mitigar y solventar las deficiencias en la prestación del servicio educativo para esta población como se observará más adelante.

4.2.2. Introducción a la cadena de valor

De acuerdo con lo descrito en el numeral anterior y, para comprender plenamente la cadena de valor asociada al Decreto 1421, es esencial explorar su estructura, propósito y las acciones que impulsa en el ámbito educativo. Este decreto va más allá de ser una simple normativa; representa un compromiso profundo con la inclusión y la diversidad en las aulas, transformando la manera en que se aborda la educación de estudiantes con discapacidad en Colombia.

En este contexto, la cadena de valor del Decreto 1421 de 2017 se extiende desde la asignación de recursos financieros por parte del Gobierno Nacional - Artículo 2.3.3.5.2.2.1- hasta la implementación de Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR) - literal c del artículo 2.3.3.5.2.3.1-, la capacitación de docentes, la adaptación de infraestructuras y la

participación activa de las familias. Cada uno de estos elementos contribuye a la creación de un entorno educativo inclusivo y equitativo, aspectos que son evaluados en las auditorías de cumplimiento -a desarrollar más adelante- y que se erigen como un análisis de campo que permitirá comprender este escenario.

4.2.3. Cadena de Valor

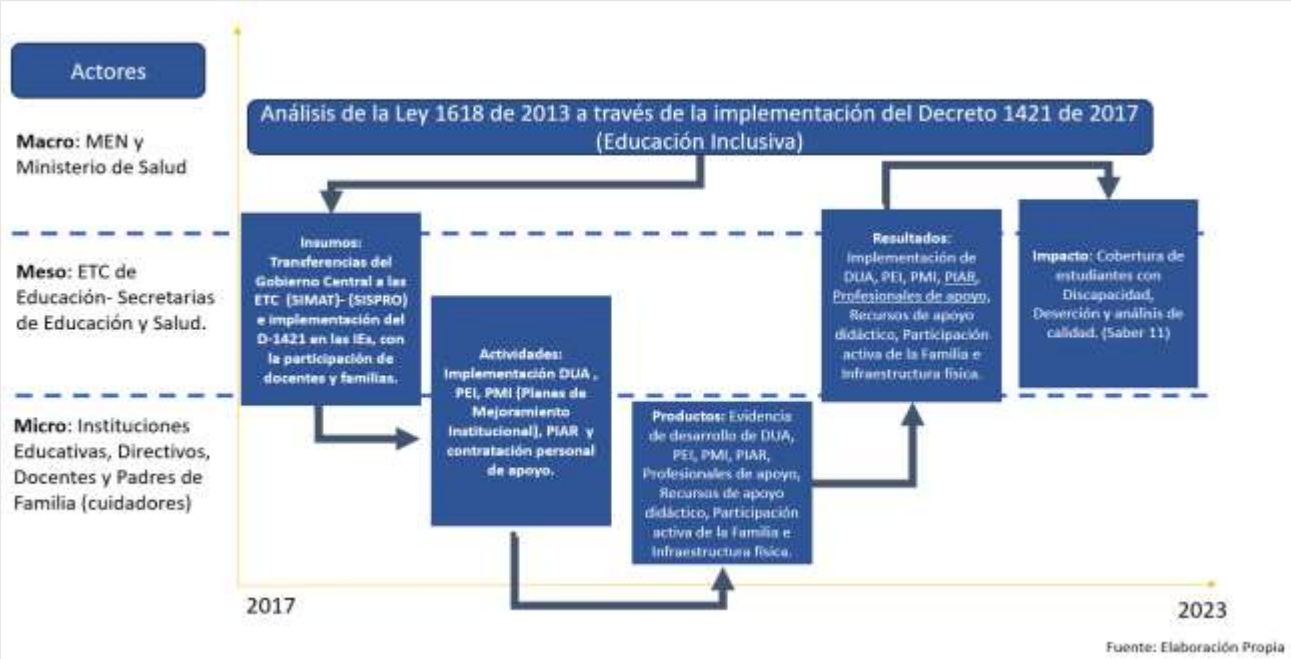
La teoría del cambio busca sustentar cómo las actividades llevadas a cabo producen una serie de resultados que contribuyen en el alcance de los impactos finales previstos; esta se puede elaborar para cualquier nivel de intervención (acontecimiento, proyecto, programa, política y/o estrategia). Esta teoría parte de un análisis de la situación a evaluar, identificando un problema al cual la intervención busca hacer frente, sus causas y consecuencias; las oportunidades (sinergias con otras iniciativas o recursos disponibles) y cómo se va a pasar de la situación presente a la deseada, debe explicar cómo funciona un programa o una intervención (Rogers, 2014). Así, existen diversas maneras de graficar y/o representar una teoría del cambio. “La cadena de resultados representa la teoría del cambio mediante una serie de cuadros, como el siguiente:”

Ilustración 1. Teoría de Cambio metodología

Fuente: Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

De esta forma, la evaluación de la implementación del Decreto 1421 de 2017 a nivel nacional, a través de auditorías de cumplimiento en todos los departamentos de Colombia, se basó en la recopilación de datos que permiten analizar el grado de adhesión y ejecución de las disposiciones establecidas en dicho decreto. Este proceso se puede estructurar siguiendo los componentes clave de la teoría del cambio.

Ilustración 2. Cadena de Valor



Fuente: Elaboración propia de la CGR.

Insumos de la Implementación:

La implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia, que regula la educación inclusiva para la población con discapacidad, implica una serie de insumos clave para asegurar su éxito. Estos insumos involucran tanto recursos asignados por la nación como la participación activa de diversos actores en el proceso. A continuación, analizaremos estos elementos esenciales:

- Recursos Financieros: Uno de los insumos fundamentales consiste en la asignación de recursos financieros por parte del Gobierno Nacional a través del Sistema General de Participaciones (SGP)[8]. Estos recursos están destinados a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) con el propósito de garantizar la atención educativa de la población con discapacidad. Estos fondos desempeñan un papel esencial en la implementación de programas y proyectos orientados hacia la inclusión educativa. Asimismo, son vitales para la capacitación de docentes y la adaptación de infraestructuras. En este sentido, por cada estudiante con discapacidad registrado en el Sistema de Matrícula SIMAT para lo cual el MEN[9]:

  "(…) ha dispuesto la colección "promover trayectorias educativas completas de niñas, niños y adolescentes con discapacidad", en el marco de la educación inclusiva y de

[8] No obstante, la participación en Educación del Sistema General de Participaciones no es una fuente exclusiva para atender las necesidades de niños y niñas con discapacidad, en este sentido, las entidades territoriales cuentan con otras fuentes de financiación como lo son recursos propios o Libre Destinación de Propósito General del SGP, con las cuales pueden concurrir para atender estas necesidades.
[9] Respuesta del Ministerio de Educación Nacional relativa al registro de estudiantes con discapacidad en el SIMAT. Radicado No. 2023-EE-334502.

calidad que tiene por objetivo presentar un conjunto de orientaciones tendientes a promover el desarrollo integral, la participación activa y la promoción de los aprendizajes en el proyecto de vida de niñas, niños y adolescentes con discapacidad que favorezcan las trayectorias educativas completas. La colección está conformada por cartillas dirigidas a los diferentes actores del sector educativo, en las que se abordan temáticas fundamentales para la atención educativa de la población con discapacidad, entre ellas se encuentra: Orientaciones para el reporte de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT). En esta cartilla se describen los aspectos fundamentales que se deben tener en cuenta para el reporte de los registros en SIMAT, se detallan los documentos que deben solicitarse para certificar la discapacidad de una niña, niño o adolescente, de acuerdo con las categorías establecidas en la Resolución 113 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social" [10].

- Entidades Territoriales Certificadas (ETC): Las ETC son las unidades administrativas encargadas de recibir los recursos y llevar a cabo la gestión y ejecución de políticas educativas a nivel regional. Su participación es crucial, ya que deben elaborar un *Plan Progresivo de Implementación*, identificando la situación actual de la población con discapacidad en sus territorios y diseñando estrategias para su incorporación efectiva al sistema educativo inclusivo.
- Secretarías de Educación: A nivel departamental o municipal, las Secretarías de Educación desempeñan un papel fundamental en la implementación del Decreto 1421. Deben coordinar y supervisar las acciones llevadas a cabo en las instituciones educativas de su jurisdicción, garantizando que se cumplan las políticas de inclusión y que los recursos asignados se utilicen de manera eficiente.
- Secretarías de Salud: A nivel departamental o municipal, las Secretarías apoyan el acompañamiento de la población con discapacidad, capacitación a rectores, padres de familia, profesores entre otros, y, adecuada certificación como caracterización de los niñas, niñas y adolescentes con discapacidad.
- Instituciones Educativas: Las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, son el lugar donde se materializa la educación inclusiva. Estas instituciones deben adaptar sus prácticas pedagógicas, infraestructuras y recursos para garantizar que todos los estudiantes, incluyendo aquellos con discapacidad, puedan acceder a una educación de calidad en un entorno inclusivo.

[10] Para ser incluido dentro del Sistema de Información, debería haber una valoración por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD); actualmente liderado por el Ministerio de Salud, de acuerdo con la Resolución 113 de 2020. Normograma SNS - Resolución 113 de 2020 MSPS (supersalud.gov.co) y la Resolución 1239 de 2022 (Julio 21). Por la cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad Resolución 1239 de 2022 Ministerio de Salud y Protección Social - Gestor Normativo - Función Pública (funcionpublica.gov.co)

- Docentes: Los profesores son actores fundamentales en la implementación del Decreto 1421. Deben recibir formación en educación inclusiva y estar preparados para atender las necesidades específicas de los estudiantes con discapacidad. Esto implica la adaptación de estrategias pedagógicas, la provisión de apoyos y ajustes razonables, y la promoción de un ambiente inclusivo en el aula.
- Padres de Familia: La participación activa de los padres de familia es esencial. Ellos deben estar informados sobre los derechos y necesidades de sus hijos con discapacidad y colaborar estrechamente con las instituciones educativas para garantizar el acceso a una educación inclusiva y de calidad.
- Organizaciones y Expertos en Discapacidad: Estas entidades y profesionales juegan un papel importante al proporcionar asesoramiento, capacitación y apoyo técnico en temas relacionados con la discapacidad y la inclusión educativa. Su experiencia contribuye al diseño de políticas y programas efectivos.

Actividades:

El Decreto 1421 de 2017, emitido por el Ministerio de Educación Nacional, establece una serie de actividades fundamentales para garantizar la implementación de la Educación Inclusiva y el Diseño Universal de los Aprendizajes (DUA) en las instituciones educativas públicas y privadas. Estas actividades son esenciales para cumplir con los deberes establecidos en el decreto y asegurar que los estudiantes con discapacidad reciban una educación de calidad. A continuación, se detallan las actividades clave:

- Incorporación del enfoque de Educación Inclusiva y DUA en el Proyecto Educativo Institucional (PEI): Las instituciones educativas deben revisar y ajustar sus PEI para incluir el enfoque de Educación Inclusiva y DUA. Esto implica la revisión de políticas, prácticas y recursos para garantizar la inclusión de todos los estudiantes, independientemente de sus necesidades.
- Desarrollo de Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR): Para atender las necesidades específicas de cada estudiante con discapacidad, se deben crear los PIAR. Estos planes contienen elementos esenciales como la descripción del contexto del estudiante, valoración pedagógica, informes de profesionales de la salud, objetivos y metas de aprendizaje, ajustes curriculares, recursos necesarios, proyectos específicos y actividades en casa para el seguimiento del proceso de aprendizaje[11].
- Asesoramiento a las familias: Las Secretarías de Educación o entidades territoriales certificadas deben proporcionar asesoramiento a las familias de estudiantes con discapacidad sobre la oferta educativa disponible en el territorio y los apoyos necesarios.

[11] Aspecto crucial evaluado por parte de la Contraloría General de la República en 2023, de acuerdo a los ejercicios de control fiscal micro, por medio de auditorías de cumplimiento lideradas por la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.

- Articulación con la Secretaría de Salud: Las entidades educativas deben coordinar con la Secretaría de Salud de su jurisdicción para realizar procesos de diagnóstico, informes de salud, valoración y atención de los estudiantes con discapacidad.
- Asistencia técnica y pedagógica a las instituciones educativas: Las Secretarías de Educación deben prestar asistencia técnica y pedagógica a las instituciones educativas en la adaptación de áreas de gestión escolar, incluyendo la consolidación de los PIAR en los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI).
- Creación y mantenimiento de historias escolares: Las Secretarías de Educación deben garantizar la creación, conservación y seguimiento de las historias escolares de los estudiantes con discapacidad.
- Revisión de manuales de convivencia escolar: Las entidades educativas deben revisar los manuales de convivencia escolar para promover la convivencia y prevenir la exclusión o discriminación basada en la discapacidad de los estudiantes.
- Reporte en el SIMAT: Las instituciones educativas deben reportar en el Sistema de Matrícula SIMAT a los estudiantes con discapacidad en el momento de la matrícula, el retiro o el traslado.
- Seguimiento al desarrollo y aprendizaje: Se debe realizar un seguimiento constante al desarrollo y los aprendizajes de los estudiantes con discapacidad, con la participación de docentes de aula, docentes de apoyo y directivos docentes.
- Participación activa de las familias: Las familias tienen el deber de realizar la matrícula anual del estudiante, proporcionar información requerida por la institución educativa, cumplir y firmar los compromisos señalados en el PIAR, y velar por el proceso de inclusión.

Productos:

De acuerdo a los insumos y las actividades para implementar el Decreto 1421, los productos vienen desde la asignación presupuestal de los recursos y las actividades como la implementación de los PIAR y la contratación de profesionales que apoyen a los estudiantes con discapacidad. Lo anterior puede dar lugar a una serie de productos tangibles que son fundamentales para evaluar la efectividad y el cumplimiento de estas acciones. Estos productos tangibles podrían ser indicadores concretos que reflejan el progreso y los resultados de la implementación de medidas inclusivas en el ámbito educativo. A continuación, se describen los productos tangibles que se evaluaron en las auditorías de cumplimiento en el territorio nacional para la construcción de este estudio:

- Existencia de Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR): Uno de los productos tangibles más importantes es la existencia de los PIAR para cada estudiante con discapacidad. Se verificó que se hayan desarrollado.
- Contratos y perfiles de profesionales de apoyo: Los contratos y perfiles de los profesionales contratados para apoyar a los estudiantes con discapacidad deben ser revisados para asegurar que se ajusten a las necesidades específicas de los estudiantes y que cumplan con los requisitos establecidos en el decreto. Esto incluye la contratación

de psicólogos, terapeutas, especialistas en educación especial, entre otros, incluso de apoyos didácticos.

En resumen, los productos tangibles derivados de la implementación de los PIAR y la contratación de profesionales de apoyo podrían ser indicadores concretos para evaluar la implementación del Decreto 1421.

Resultados:

Los resultados a obtenerse para evaluar el cumplimiento del Decreto 1421, incluyen los siguientes indicadores concretos que reflejan el progreso y los resultados de la implementación de medidas inclusivas en el ámbito educativo:

- Existencia de los PIAR: Existencia de los PIAR completos y actualizados para cada estudiante con discapacidad.
- Conformidad de los contratos y perfiles profesionales: Las auditorías de cumplimiento verificaron que los contratos y perfiles de los profesionales contratados para apoyar a los estudiantes con discapacidad y cumplan con los requisitos establecidos en el decreto. Esto asegura que se cuente con el personal adecuado para brindar apoyo especializado.

En conjunto, estos resultados evalúan la efectividad y el cumplimiento de las acciones implementadas de acuerdo con el Decreto 1421 de 2017 y reflejan el compromiso con la educación inclusiva y la atención adecuada de los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo.

Impacto:

Siguiendo la teoría del cambio y los resultados esperados de la implementación del Decreto 1421 de 2017, el posible impacto sería una mejora significativa en la calidad y efectividad de la educación inclusiva para los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo. Este impacto puede analizarse en estos indicadores o análisis:

- Mejora en el rendimiento académico con relación a los resultados de las Pruebas Saber 11: La implementación efectiva de los Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR) y la contratación de profesionales de apoyo pueden conducir a un mejor rendimiento académico de los estudiantes con discapacidad en relación a los resultados de las Pruebas Saber 11. Estos estudiantes pueden alcanzar sus objetivos y metas de aprendizaje de manera más efectiva, lo que se traduciría en un mayor éxito educativo.
- Reducción de la deserción escolar basado en discriminación y el estigma: La implementación de medidas inclusivas y la sensibilización de la comunidad educativa contribuyen a reducir la discriminación y el estigma hacia los estudiantes con discapacidad y por ende la deserción escolar. Por lo cual, se debería promover un ambiente escolar en el que se respetan y valoran las diferencias, lo que beneficia a todos los estudiantes.

- Se conocerá también la cantidad de estudiantes con discapacidad afectados por el no cumplimiento de la normatividad emanada por parte del Decreto 1421 y que será validado por medio de las auditorías de cumplimiento en el territorio nacional.

En resumen, el impacto deseado de la implementación del Decreto 1421 de 2017 es la creación de un sistema educativo inclusivo, equitativo y de alta calidad, donde todos los estudiantes, independientemente de sus capacidades y condiciones, tengan la oportunidad de acceder a una educación que promueva su pleno desarrollo y participación en la sociedad. Este impacto se traduce en una sociedad más inclusiva y justa en su conjunto, como se evidenció en la ilustración 2 en el análisis de la cadena de valor de la implementación del Decreto 1421 de 2017.

4.3. Objetivos

A continuación, se presentan una serie de objetivos generales y específicos que se consideraron para el análisis de evaluación de la implementación de la educación inclusiva en Colombia, utilizando datos derivados de las Auditorías de Cumplimiento[12] realizadas durante la vigencia 2023 en los 32 departamentos del país y algunas Entidades Territoriales. Estos objetivos permitirán comprender y evaluar el estado actual de la educación inclusiva y proporcionar recomendaciones de política pública basadas en los resultados obtenidos:

- Objetivo General:
  - Evaluar la calidad educativa (Prueba Saber 11) y deserción escolar en estudiantes con discapacidad en los 32 departamentos y algunas Entidades Territoriales de Colombia, a la luz de la implementación de la Política Pública de educación inclusiva.
- Objetivos Específicos:
  - Realizar un análisis de los datos recopilados a través de las auditorías de cumplimiento en todos los departamentos colombianos y algunas Entidades Territoriales durante el año 2023, con el fin de evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones del Decreto 1421 de 2017. Esto incluirá la verificación de la cantidad de estudiantes con discapacidad en cada Entidad Territorial cubiertos, categorizando sus tipos de discapacidad mediante la revisión del sistema de datos SIMAT y la contrastación de los mismos con las Entidades Territoriales, Instituciones Educativas, bases de datos del Ministerio de Salud y Protección Social, y el DANE.

[12] De acuerdo con la guía de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, la Auditoría de Cumplimiento –AC, es la evaluación independiente, sistemática y objetiva mediante la cual se recopila y obtiene evidencia para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con las disposiciones de todo orden, emanadas de Organismos o Entidades competentes que han sido identificadas como criterios de evaluación.
La AC tiene como objetivo general, obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer el estado de cumplimiento del asunto o materia en cuestión, frente a los criterios establecidos en el alcance de la auditoría, cuyos resultados estarán a la disposición de los sujetos de control y de los usuarios previstos.

- Evaluar la asignación y ejecución de recursos financieros por parte del Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales destinados a la atención educativa de la población con discapacidad, con un enfoque en la eficiencia en el uso de estos recursos. Esto implicará el análisis de los presupuestos asignados y la correlación con la efectividad en la implementación de medidas inclusivas por medio de las auditorías de cumplimiento.
- Analizar la implementación de los Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR) en las instituciones educativas de las ETC. Se verificará si existen PIAR en las instituciones educativas de las ETC evaluadas.
- Evaluar la efectividad en la contratación para apoyo en el contexto de la educación inclusiva. Se analizará si el personal contratado cuenta con el perfil necesario para atender adecuadamente a los estudiantes con discapacidad.
- Desarrollar un análisis de los resultados del Decreto 1421 medido a través de las Pruebas Saber 11 como indicador de calidad educativa, la permanencia o deserción de estudiantes con discapacidad a través de la información del Sistema de Información Para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE) y la cobertura a través de la verificación de la prestación del servicio para esta población, con el contraste de bases de datos previamente mencionadas.
- A parte de la evaluación de la implementación del Decreto 1421 de 2017, generar un conjunto de recomendaciones de política pública basadas en los hallazgos y resultados de la evaluación, con el propósito de fortalecer la implementación de la educación inclusiva en Colombia y promover una mayor eficiencia en los insumos invertidos. Estas recomendaciones se basarán en datos concretos y se dirigirán a las autoridades pertinentes para mejorar la calidad y alcance de la educación inclusiva en el país.

Estos objetivos y parámetros permitirán una evaluación sólida y orientada a resultados de la implementación del Decreto 1421 de 2017, proporcionando información valiosa para la toma de decisiones y el fortalecimiento de la educación inclusiva en Colombia.

4.4. Hipótesis y proposiciones

Basándonos en los objetivos específicos y en el contexto de evaluación de la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia, se pueden plantear las siguientes hipótesis o proposiciones:

- Hipótesis 1: Cumplimiento de las Disposiciones del Decreto 1421: Sí se encuentra un alto grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en la política pública en las ETC de Colombia, entonces se puede afirmar que el marco legal para la educación inclusiva está siendo aplicado de manera efectiva a nivel nacional en términos de permanencia, calidad y cobertura.
- Hipótesis 2: Eficiencia en el Uso de Recursos: Si se verifica una asignación y ejecución eficiente de los recursos financieros destinados a la atención educativa de la población

con discapacidad por parte del Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales, entonces se puede inferir que se están utilizando de los recursos en la implementación de medidas inclusivas.

Estas hipótesis o proposiciones son suposiciones lógicas que pueden ser sometidas a prueba a través del análisis de datos y evidencia recopilados durante las auditorías de cumplimiento y la evaluación de la implementación de la educación inclusiva en Colombia que será objeto de los siguientes componentes.

5. Evaluación

5.1. Metodología

La metodología empleada para llevar a cabo el análisis de la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia se basará en un enfoque riguroso y sistemático que permita evaluar de manera integral la efectividad y eficiencia de las medidas inclusivas en el ámbito educativo. Este proceso se realizará a través de una serie de etapas clave y técnicas de recopilación de datos específicas. A continuación, se describe la metodología propuesta:

1. Recopilación de Datos: La primera fase de la metodología involucra la recopilación de datos de múltiples fuentes. Esto incluirá la revisión de informes de auditorías de cumplimiento realizadas en los 32 departamentos de Colombia y algunas Entidades Territoriales durante la vigencia 2023. Estos informes proporcionarán información detallada sobre el estado de la implementación del Decreto 1421 en cada región.

    a. Análisis Documental: Se llevará a cabo un análisis documental exhaustivo de los informes de auditoría para identificar hallazgos relacionados con el cumplimiento de las disposiciones del decreto, la asignación y ejecución de recursos, la implementación de los PIAR, la preparación del personal educativo y cualquier otra información relevante.

2. Revisión de Datos del Sistema SIMAT: Para evaluar el cumplimiento del Decreto 1421 y obtener métricas precisas, se revisarán los datos del Sistema de Matrícula SIMAT para determinar la cantidad de estudiantes con discapacidad en cada Entidad Territorial y categorizar sus tipos de discapacidad. Esto permitirá identificar patrones y tendencias a nivel nacional. A su vez, se triangulará la información con la contenida con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas, y con la información de las Instituciones Educativas.

3. Revisión de Datos del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS). Esto permitirá identificar patrones y tendencias a nivel nacional. A su vez, se triangulará la información

con la contenida en el SIMAT, y con entrevistas con el MSPS, específicamente con el Grupo de Gestión en Discapacidad.

4. Revisión de Datos de Registro de Personas con Discapacidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Esto permitirá identificar patrones y tendencias a nivel nacional y permitirá triangular la información precedente.

5. Revisión de Datos de Resultados de las Pruebas Saber 11. Esto permitirá identificar patrones y tendencias a nivel nacional y permitirá triangular la información precedente.

6. Revisión de Datos del SIMPADE. Esto permitirá identificar patrones y tendencias a nivel nacional y permitirá triangular la información precedente.

7. Análisis Cuantitativo y Cualitativo: Los datos recopilados se someterán a un análisis cuantitativo y cualitativo. Se utilizarán herramientas estadísticas para examinar patrones cuantitativos, como categorías de discapacidad, elaboración de los PIAR y relaciones entre variables. Además, se realizará un análisis cualitativo de las respuestas de las Entidades Territoriales Certificadas y de las Institucionales Educativas en las auditorías de cumplimiento para obtener una comprensión más profunda de los desafíos y éxitos en la implementación.

8. Análisis de los resultados y conclusiones: Con base en los tres pasos anteriores se buscará proponer una discusión de lo acontecido con la implementación del Decreto 1421 de 2017 y de esta forma realizar retroalimentación en temas claves para la implementación de política pública.

En resumen, la metodología propuesta combina técnicas cuantitativas y cualitativas -métodos mixtos-, así como una revisión de documentos y datos del sistema educativo, para evaluar de manera integral la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia y proporcionar recomendaciones basadas en evidencia para fortalecer la educación inclusiva en el país.

5.2. Muestra y Población

La población y la muestra para la evaluación de la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia se componen de la siguiente manera:

- Población de estudiantes: La población objetivo de esta evaluación comprende a todos los estudiantes matriculados en instituciones educativas del país. Según los datos del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) corte noviembre[13] de 2023, el universo total de

[13] En la fase de planeación se tenían datos actualizados con corte a marzo de 2023, sin embargo, durante la fase de ejecución del presente estudio ya se contaba con información actualizada con corte a noviembre de 2023, por tanto, para realizar un análisis más preciso de la información, se abordó el presente análisis con esta última fecha de corte.

estudiantes en Colombia es de 9.068.148 para la educación Preescolar, Básica y Media (EPBM).

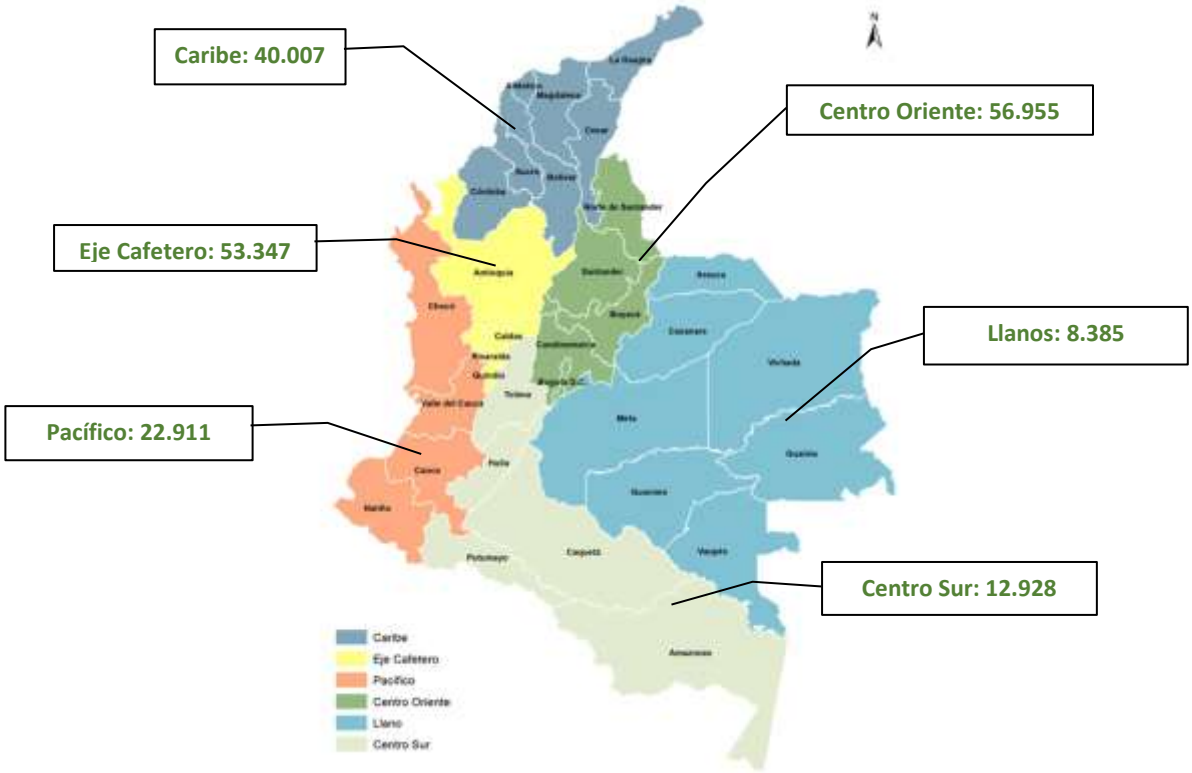
- Estudiantes con Discapacidad: Dentro de la población total de estudiantes, se identifica a un subgrupo específico que son los estudiantes con discapacidad. Según los datos del SIMAT a la misma fecha, este grupo asciende a 200.349 estudiantes, lo que representa aproximadamente el 2,20% de la población total de estudiantes[14].

Tabla 1. Estudiantes reportados en SIMAT a noviembre de 2023 en Colombia.

Total, de Estudiantes (EPBM)*	Total, Estudiantes con discapacidad	Relación de estudiantes con discapacidad	Mayor relación de estudiantes con discapacidad reportados	Menor relación de estudiantes con discapacidad reportados
9.068.148	200.349	2,20%	5,6%	0,2%

Fuente: SIMAT. Base de datos tratada por la CGR.
Nota: * Corresponde al total de la población estudiantil de la Educación Preescolar, Básica y Media.

Ilustración 3. Relación de población con discapacidad según SIMAT y por Región



Fuente: SIMAT. Base de datos tratada por la CGR con corte a marzo de 2023.

[14] El DANE, con una cobertura geográfica del 99,8% al 2 de noviembre de 2018, entregó los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, que arrojaron que en Colombia el 7,2% de la población que respondió al censo dijo presentar alguna dificultad funcional para realizar sus actividades diarias, lo que se traduce en cerca de tres millones y medio de personas con discapacidad. Esto indica que la cifra de discapacidad ha crecido en los últimos años, pues de acuerdo al censo del 2005, los colombianos con discapacidad constituían el 6,4%. Datos consultados en Según el DANE, el 7,2% de los colombianos tiene alguna discapacidad | Instituto Nacional para Ciegos (inci.gov.co)

La población con discapacidad por región se puede detallar en la anterior ilustración, que evidencia la relación de estudiantes con discapacidad frente a los estudiantes de cada región[15]. Evidenciando que la Región de Eje Cafetero es la región que mayor relación tiene de estudiantes con discapacidad con un 3,1% -o sea cerca de 3 estudiantes de cada 100-, seguido de Centro Oriente con 1,8%, Pacífico con 1,7%, Centro Sur y Llanos con 1,6%, y Caribe con la menor relación de 1,3%:

De esta población, las categorías de discapacidad en el SIMAT arrojan la siguiente caracterización con peso importante en la categoría de Deficiencia cognitiva, seguida de la Mental-Psicosocial, entre otras, como se describe a continuación:

Tabla 2. Categorías de Discapacidad Homologadas y Reportadas en SIMAT a nivel nacional por peso porcentual – corte 2023

Categoría	Definición	Peso Porcentual
Discapacidad intelectual	Personas con deficiencias en capacidades mentales generales, incluyendo razonamiento, resolución de problemas, planificación, pensamiento abstracto y aprendizaje académico. Estas deficiencias afectan el funcionamiento adaptativo y la independencia personal en áreas como comunicación, participación social, educación y vida cotidiana. Para lograr mayor independencia y participación, necesitan apoyos terapéuticos, pedagógicos y programas adaptados. Los apoyos personales son esenciales para su protección y aprendizaje.	47,94%
Discapacidad psicosocial (mental)	Resulta de la interacción entre deficiencias en el pensamiento, percepciones, emociones, comportamientos y relaciones, junto con barreras del entorno que limitan la participación plena en la sociedad. Estas barreras pueden ser impuestas por diferentes culturas y sociedades, así como por el estigma social y actitudes discriminatorias. Para lograr mayor independencia funcional, estas personas necesitan apoyos médicos y terapéuticos especializados. También pueden requerir apoyo de otra persona para participar en diversas actividades.	26,35%
Trastorno del espectro autista (TEA)	Se caracteriza por déficits persistentes en la comunicación y la interacción social, así como patrones repetitivos y restringidos de comportamiento e intereses. Los síntomas incluyen dificultades en la reciprocidad socio-emocional, conductas comunicativas no verbales, desarrollo de relaciones y comportamientos repetitivos. Para lograr una mayor funcionalidad, pueden necesitar estrategias terapéuticas y apoyos específicos.	
Discapacidad múltiple	La presencia de dos o más deficiencias asociadas, ya sean físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, que afectan significativamente el desarrollo, las capacidades funcionales, la comunicación, la interacción social y el aprendizaje. Estas personas requieren apoyos generalizados y permanentes para su atención. La discapacidad múltiple se caracteriza por la interacción entre diferentes tipos de deficiencia, determinando su nivel de desarrollo y posibilidades de comunicación e interacción social.	10,32%

[15] La regionalización corresponde a la distribución geográfica del Sistema General de Regalías que será usado para desarrollar análisis regionales comparativos.

Discapacidad física	Personas con deficiencias corporales y/o funcionales en músculos, esqueleto, sistema neurológico o tegumentario, ya sea congénita o adquirida. Pueden experimentar dificultades en actividades cotidianas relacionadas con el movimiento corporal, como caminar, desplazarse, cambiar de posición, manipular objetos, cuidado personal, entre otras.	6,50%
Discapacidad auditiva	Incluye personas con deficiencias sensoriales permanentes relacionadas con la percepción de sonidos, discriminación de su localización, tono, volumen y calidad. Esto puede dificultar la recepción y producción de mensajes verbales y, por lo tanto, la comunicación oral. También engloba a personas sordas y con hipoacusia, quienes enfrentan desafíos en la discriminación de sonidos, palabras y conversaciones, según el grado de pérdida auditiva. Pueden requerir apoyos como intérpretes de lengua de señas, audífonos, implantes cocleares o sistemas FM para aumentar su independencia y deben acceder a contextos accesibles.	4,57%
Discapacidad visual	Personas con deficiencias para percibir luz, forma, tamaño o color de objetos. Esto incluye a personas ciegas o con baja visión, independientemente de si utilizan gafas, lentes de contacto o se han sometido a cirugía. Pueden necesitar apoyos como bastones de orientación, lentes o lupas, textos en braille, programas lectores de pantalla y señales informativas accesibles para actividades diarias y participación social.	4,26%
Sordoceguera	Una discapacidad única que combina deficiencia visual y auditiva, presentando problemas de comunicación, orientación, movilidad y acceso a la información. Algunas personas sordociegas son sordas y ciegas totales, mientras que otras conservan restos de audición y/o visión. Requieren servicios especializados de guía interpretación para su inclusión social.	0,06%

Fuente: SIMAT. Base de datos tratada por la CGR.

Por otra parte, de acuerdo con la clasificación SISPRO, la categoría de "Deficiencia cognitiva" es la más prevalente, representando el 49,40% del total de estudiantes con discapacidad, lo que indica una alta incidencia de discapacidad cognitiva en el sistema educativo. Le siguen en importancia las categorías de "Mental-Psicosocial" (17,47%) y "Múltiple" (9,65%), que también presentan una presencia significativa en las escuelas. Por otro lado, categorías como "Parálisis cerebral" y "Lesión neuromuscular" tienen una representación extremadamente baja, con un peso porcentual cercano al 0,00%.

Si bien es cierto, el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) en Colombia es una herramienta crucial para organizar y controlar el proceso de matriculación en todas las etapas educativas, así como para proporcionar información confiable que respalde la toma de decisiones en el ámbito educativo, la misma no está actualizada a las categorías y definiciones proporcionadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, tal como se establece en la Resolución 113 de 2020. Estas categorías incluyen discapacidad física, auditiva, visual, sordoceguera, intelectual, psicosocial-mental y múltiple. Con relación al anterior análisis vale la pena resaltar la respuesta del MEN [16] sobre esta problemática afirma que:

[16] Radicado 2023-EE-334502-Comunicacion Enviada-11690821.

En tal sentido, en el marco de la implementación del Decreto 1421 de 2017, actualmente en el SIMAT existen estas siete categorías, las cuales, los establecimientos educativos deben utilizar para registrar a sus estudiantes con discapacidad al momento de la matrícula y soportarla con la certificación o con el diagnóstico que las familias entreguen como soporte. Es muy probable que, a la fecha, al ver un reporte de SIMAT aparezcan algunos estudiantes que fueron registrados antes del Decreto 1421 de 2017 y de las orientaciones que lo desarrollan, en algunas de las casi 19 categorías que existían anteriormente. Esta situación se está corrigiendo mediante el acompañamiento a los establecimientos educativos que deben hacer los equipos de las secretarías de educación, la asistencia técnica del Ministerio de Educación Nacional y en el avance que el sector salud está haciendo para la expedición de la certificación. En tal sentido, el MEN en su plan de acción mantiene las líneas de trabajo que permiten cualificar los registros con los debidos soportes y que además deben tenerse en cuenta en la caracterización para que las Entidades Territoriales Certificadas - ETC orienten la destinación de los recursos en los profesionales de apoyo y en la valoración pedagógica que sirve de base a los PIAR - Plan Individual de Ajustes Razonables.

De esta forma de acuerdo con el MEN las cifras preliminares de matrícula en Educación Preescolar, Básica y Media (EPBM) a noviembre 2023 eran:

Tabla 3. Matricula con Discapacidad en EPBM por categorías de discapacidad– corte a noviembre de 2023

Tipo de Discapacidad	Número de Estudiantes matriculados	Peso Porcentual
Intelectual	96.041	47,94%
Psicosocial	52.800	26,35%
Múltiple	20.680	10,32%
Física	13.015	6,50%
Auditiva	9.157	4,57%
Visual	8.534	4,26%
Sordoceguera	122	0,06%

Fuente: MEN. Radicado 2023-EE-334502-Comunicacion Enviada-11690821.

La Tabla 3 presenta la matrícula total para cada categoría de discapacidad[17] y la suma total de estudiantes con discapacidad en el sistema educativo. Los datos de matrícula de estudiantes demuestran una distribución heterogénea en términos de tipos de discapacidad. La discapacidad cognitiva es la más predominante, representando el 48% del total, seguida de cerca por la discapacidad psicosocial, que comprende el 26,35%, muy en sintonía con la descrita en SIMAT

[17] En (Tabla 2) se puede encontrar las definiciones proporcionadas por el MEN para la condición de discapacidad.

a corte de marzo de 2023[18]. Que sí se compara con el universo de estudiantes de noviembre de 2023, la población con discapacidad pasaría del 1,84% al 2,20% del total de estudiantes, 2,2 de cada 100 estudiantes en el sistema educativo estarían identificados con discapacidad.

- Muestra: La evaluación se llevará a cabo mediante un muestreo de la base de datos (SIMAT) en los 32 departamentos, con base en las auditorías de cumplimiento que se realizaron en dos momentos (primer y segundo semestre de 2023), los datos de la muestra se detallan a continuación.

Tabla 4. Cantidad y representación de la población auditada en 2023

Total, departamentos Colombia	Total, estudiantes con discapacidad en SIMAT	Departamentos con auditoría	Población auditada en departamentos y cuidades[19] con discapacidad*	Porcentaje de la muestra auditada
32	200.349	32	194.533	97%

Fuente: SIMAT, cálculos CGR con corte transversal 2023.

Los datos proporcionados revelan una muestra sólida y representativa de la población de estudiantes con discapacidad en Colombia, considerando el corte transversal de 2023. Con un total de 200.349 estudiantes registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) en todo el país, y con las auditorías de cumplimiento en los 32 departamentos de Colombia, abarcando un estimado de 194.533 estudiantes con discapacidad. Lo anterior permite argumentar que, este ejercicio es altamente efectivo, ya que cubre una gran parte de la población estudiantil con discapacidad en el país, representando un 97% de la población auditada en comparación con el total de estudiantes registrados. La bondad estadística de esta muestra radica en su capacidad para proporcionar una visión amplia de la educación inclusiva en Colombia, lo que facilita el análisis de la implementación del Decreto 1421 de 2017 por medio de las auditorías de cumplimiento.

5.2.1. Información de Personas con Discapacidad en Colombia -Datos provenientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, se observa que el tamaño de la población de 6 a 18 años en 2018 fue de 9.280.485 niños, niñas y adolescentes, y, de ellos, el 3.48% corresponde a personas con discapacidad (322.780 personas). Tabla 5.

[18] Es importante recordar como se mencionó previamente que, la fase de planeación del presente estudio revisó la base de datos de SIMAT a marzo de 2023, sin embargo, los datos con los que se analiza y evalúa la implementación del Decreto 1421 se realiza con la base de noviembre de 2023.

[19] A parte de los 32 departamentos estas Entidades Territoriales fueron auditadas: Apartadó, Envigado, Barranquilla, Soledad, Sabanalarga, Malambo, Cartagena, Magangué, Carmen de Bolívar, Duitama, Sogamoso, Tunja, Manizales, Florencia, Yopal, Popayán, El Paso, La Jagua de Ibirico, Valledupar, Quibdó, Montería, Sahagún, Bogotá, Fusagasugá, Mosquera, Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Riohacha, Manaure, Maicao, Uribia, Timaná, Guadalupe, Neiva, Pitalito, Ciénaga, San Sebastián de Buenavista, Distrito de Santa Marta, Villavicencio, Granada, Guachal, Pasto, San Andrés de Tumaco, Puerto Asís, Armenia, Montenegro, Tebaida, Dosquebradas, Barrancabermeja, Piedecuesta, Bucaramanga, Corozal, San Marcos, Sincelejo, Líbano, Purificación, Ibagué, Melgar, Buenaventura, Mitú, Taraira, San José de Cúcuta, Villa del Rosario, y San Andrés y Providencia.

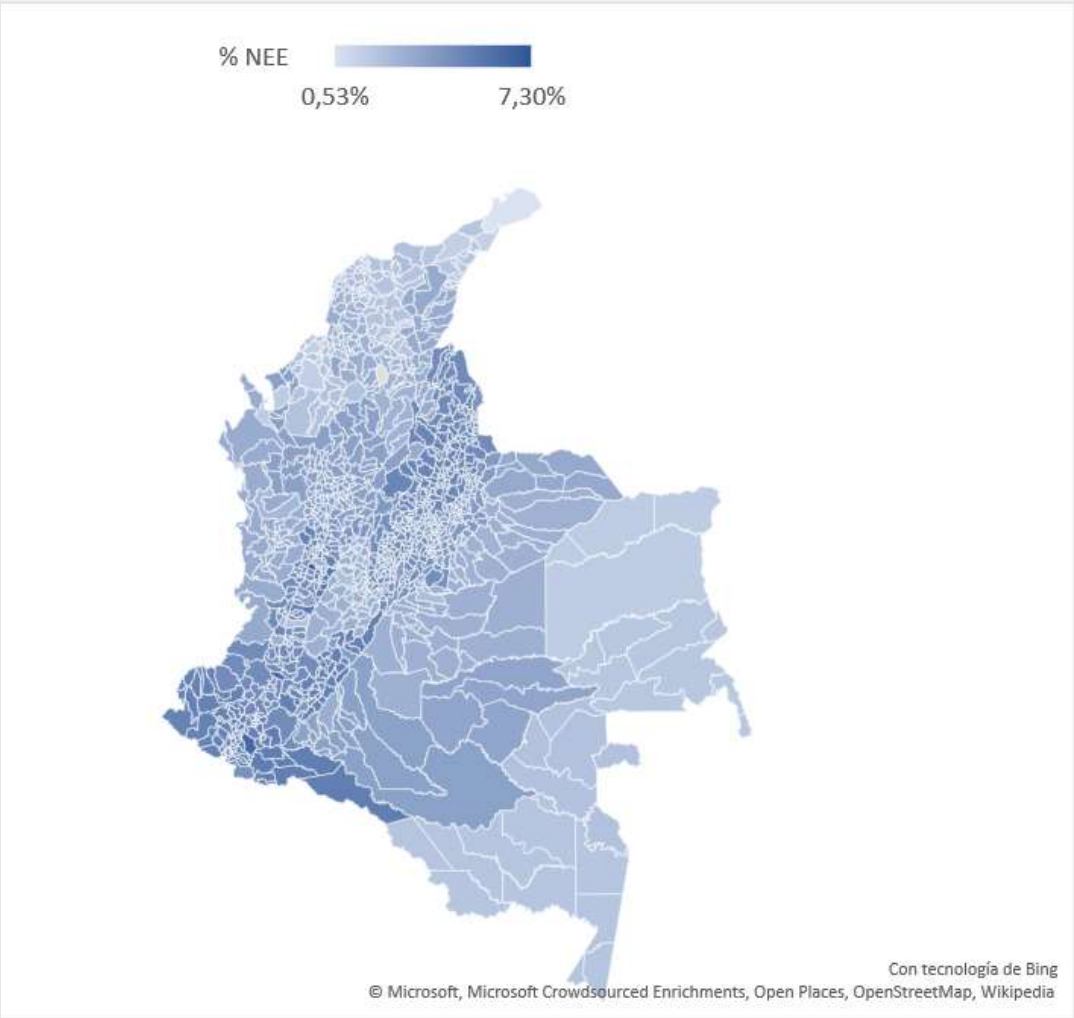
Tabla 5. Población de 6 a 18 años con Discapacidad. 2018

Grupo de Edad	Población	Personas con Discapacidad	% Personas con Discapacidad	Resto de la Población
6 a 11 años	5.186.151	192.043	3,70%	4.994.108
12 a 18 años	4.094.334	130.737	3,19%	3.963.597
6 a 18 años	9.280.485	322.780	3,48%	8.957.705

Fuente: Oficio DANE 20241020003491- Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

A nivel nacional se observa que las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) que presentan la mayor proporción de personas de 6 a 18 años con discapacidad con respecto a la población del mismo grupo de edad en el departamento o municipio, son Cartago con 1.551 niños, niñas y adolescentes (7,30%), Pasto, 4.027 personas (6,43%), y Popayán con 3.181 (6,31%), como se observa a continuación.

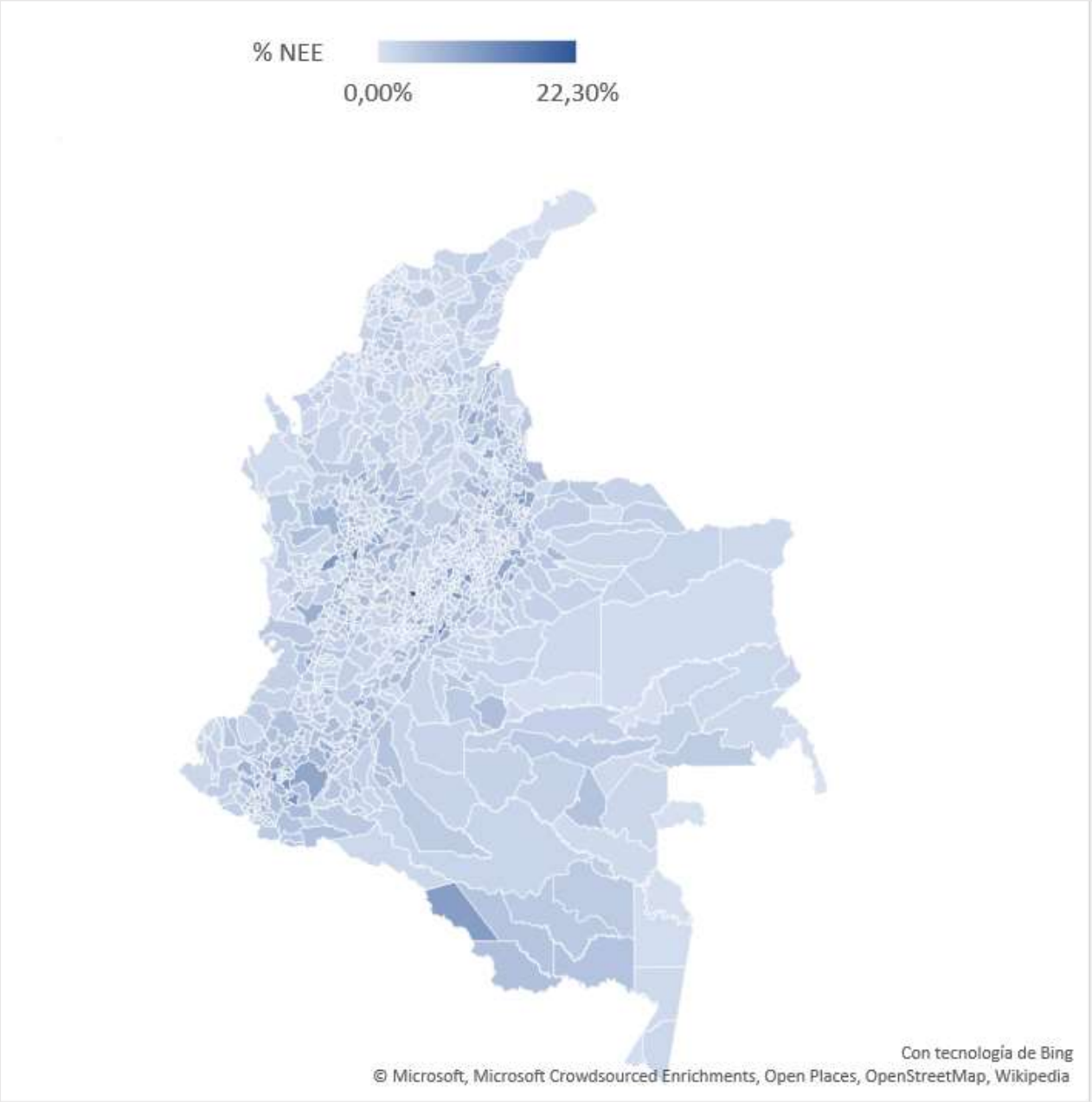
Ilustración 4. Concentración de la Población de 6 a 18 años con Discapacidad en Entidades Territoriales Certificadas en Educación.



Fuente: Oficio DANE, construcción por parte de la CGR con datos a 2018

A nivel municipal, se destacan los municipios de Chaguaní (Cundinamarca) que tiene una población con discapacidad de 130 niños, niñas y adolescentes que corresponde al 22.3% de la población de 6 a 18 años. Así mismo, Une (Cundinamarca) presenta 269 población en edad escolar, que representa el 18.4% de la población de ese grupo etario y Támesis (Antioquia) con el 15.8% de población con discapacidad, como se observa a continuación.

Ilustración 5. Concentración de la Población de 6 a 18 años con Discapacidad. Municipios.



Fuente: Oficio DANE, construcción por parte de la CGR con datos a 2018

De otra parte, de acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022, se observa que, aunque el tamaño de la población de 2018 a 2022 presentó un aumento de 17,8%, el número de personas con discapacidad evidenció una disminución de 111.000 personas aproximadamente (-34,8%). Esta situación evidencia problemas frente al número real de personas con discapacidad explicada por la diferencia en relación con los instrumentos de medición, (censales o por encuesta), lo que en definitiva no define el número real de los niños, niñas y adolescentes que presentan discapacidad y por ende presentan necesidades educativas especiales.

Tabla 6. Población de 6 a 18 años con Discapacidad. 2022.

Concepto	Total	Personas de 6 años a 18 años con discapacidad Total	% Personas de 6 años a 18 años con discapacidad
CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA (CNPV) 2018	9.280.485	322.780	3.5
ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD DE VIDA (ENCV) 2022	10.935.000	212.000	1,9

Fuente: Oficio DANE 20241020003491- Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022

La ENCV 2022[20], en relación con los tipos de dificultad de las personas con discapacidad, muestra que la población padece más de una discapacidad, por tal razón se evidencia que el 40.8% de la población presenta dificultades con entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo/a, así mismo la discapacidad visual se presenta en el 40% de la población con discapacidad y la dificultad para relacionarse e interactuar con las demás personas la padece el 29,1% de las personas, como se observa a continuación.

Tabla 7. Tipos de discapacidad 2022.

Tipo de dificultad	Personas de 6 a 18 años con discapacidad Total	% Personas de 6 a 18 años con discapacidad
Total, nacional	212.000	100,0
Oír, aun usando audífonos medicados	23.000	11,0
Hablar o conversar	57.000	27,0
Ver, aun usando lentes o gafas	85.000	40,0
Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras	37.000	17,3
Agarrar o mover objetos con las manos	24.000	11,5
Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo/a	86.000	40,8
Comer, vestirse o bañarse por sí mismo/a	33.000	15,7
Relacionarse o interactuar con las demás personas	62.000	29,1

Fuente: Oficio DANE 20241020003491- Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022

[20] El dato de la ENCV arroja un porcentaje de 1.9 de población con discapacidad entre 6 y 18 años, o sea un valor cercano a los evidenciados en proporción en el SIMAT a marzo y noviembre de 1,84% y 2,20% respectivamente, lo que corroboraría los datos analizados en este estudio, en la triangulación de datos que se desarrolla.

Al considerar que el objetivo de este estudio, que es analizar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, a continuación, se presentan las cifras de la población con discapacidad a la luz del Sistema Integrado de Matricula – SIMAT. De acuerdo con el SIMAT con fecha de corte 30 de noviembre de 2023, se encuentran 200.349 niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años con discapacidad. En su mayoría pertenecen al género masculino, 123.702, que representan el 61,7% del total de la población y 76.647 niñas y adolescentes que corresponden al 38,2% restante. Adicionalmente se observa que el tipo de discapacidad que predomina es intelectual (47,9%), le sigue psicosocial (26,35%), continúan los estudiantes que presentan discapacidad múltiple (10,32%), entre otros, como se detalla en la siguiente ilustración.

Tabla 8. Población de SIMAT por tipo de discapacidad y género

Tipo de Discapacidad	Femenino	Masculino	Total, general
1.Física	5.687	7.328	13.015
2. Visual	3.968	4.566	8.534
3.Auditiva	3.941	5.216	9.157
4.Intelectual	38.000	58.041	96.041
5.Psicosocial	17.094	35.706	52.800
6.Sordoceguera	55	67	122
7.Múltiple	7.902	12.778	20.680
Total, general	**76.647**	**123.702**	**200.349**

Fuente: Elaboración propia a partir del SIMAT noviembre de 2023

Además, en el SIMAT se observa que a nivel territorial los municipios que tiene mayor predominio de población con discapacidad, más de 9% de la población, son Abriaquí (Antioquia) 39 estudiantes de 337 matriculados (11,01%), Envigado (Antioquia) 1.721 niños, niñas y adolescentes de 14.481 matriculados, y La Estrella (Antioquia) con 661 estudiantes de 6.044 registrados en SIMAT.

Tabla 9. Municipios con Mayor Población con Discapacidad

Municipio	Población con Discapacidad Censo	SIMAT con discapacidad
Abriaquí	34	39
Envigado	762	1.721
La Estrella	576	661

Fuente: Elaboración propia a partir del SIMAT 2023

De otra parte, de acuerdo con la Resolución 113 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social[21], se busca consolidar la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad –RLCPD como mecanismo para localizar,

[21] Determinado por la Ley 1618 de 2003 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. Esta nueva resolución transita a la aplicación de la certificación de discapacidad y del registro brindando disposiciones para la implementación, progresividad, financiamiento y actores responsables.

caracterizar y certificar a las personas con discapacidad. Dicho registro, es la plataforma que hace parte del Sistema Integrado de Información de la Protección Social, en la cual se reporta la información resultante del procedimiento de certificación de discapacidad, a fin de establecer la caracterización y localización geográfica, en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional, y es la fuente oficial de información sobre las personas con discapacidad en Colombia.

De igual forma, se espera que sea utilizada para apoyar la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos, orientados a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, el RLCPCD se destaca en la medición de la discapacidad en registros administrativos, y se basa en diagnósticos médicos certificados para la inclusión en el Sistema, por lo cual difiere frente al CNPV y a las encuestas del DANE, por ser instrumentos que emplean la escala de autoidentificación, es decir que la persona reporta el grado de dificultad para realizar una actividad. Lo anterior resulta, por supuesto, en diferencias de datos sobre el número de personas con discapacidad, dado que no se espera que estas dos fuentes sean comparables en números totales.

Por lo anterior, aunque la medición no es, ni será igual, para la efectiva inclusión de la población con discapacidad es pertinente que se cumpla el objetivo del RLCPD.

En este sentido, al realizar el cruce de la población estudiantil reportada en el SIMAT con el RLCPCD se observa que solo el 21% de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en los dos sistemas de información, es decir que solo 38.067 estudiantes -2 de cada 10 estudiantes con discapacidad- cuentan con caracterización o certificado de discapacidad, por lo cual, solo para estos 2 de cada 10 estudiantes con discapacidad se tiene certeza plena de las dificultades físicas, auditivas, visuales, intelectuales, sicosociales o si presentan múltiples discapacidades.

Tabla 10. Cruce SIMAT vs RLCPCD

Reporte	Total, Estudiantes	Estudiantes de 6 a 18 años	Estudiantes Caracterizados
SIMAT*	200.347	182.169	38.067
RLCPCD**	313.177	75.132	

*Fecha de corte: noviembre 30 de 2023
**Fecha de corte Noviembre: Fuente: DIARI

En conclusión, se encuentra que 144.102 niños, niñas y adolescentes están reconocidos en el SIMAT como personas con discapacidad, y al no estar en el RLCPCD, no cuentan con la certificación o caracterización interdisciplinaria, lo que puede ocasionar, por una parte, que la atención educativa no corresponda a sus requerimientos o necesidades educativas de ajustes razonables y de otra, que se estén adjudicando recursos por discapacidad que no está avalada y que pudiese no corresponder a la realidad.

5.2.2. Información de Personas con Discapacidad en Colombia -Datos del Ministerio de Salud y Protección Social

En el contexto de la información proporcionada por el Cubo, un componente del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección

Social, se revela un panorama detallado sobre las valoraciones realizadas en el ámbito de la discapacidad. Este sistema, con un alcance significativo y que todavía tiene mucho por avanzar de acuerdo a reuniones con este ministerio público, recoge un total de 336.741 valoraciones, de las cuales 330.522 corresponden a individuos que no solo han participado en dicho proceso, sino que también han obtenido un certificado de discapacidad -correspondencia del 98% de las valoraciones-. Este conjunto de datos proporciona una visión integral de la realidad de las personas con discapacidad en el país, abordando aspectos fundamentales relacionados con su reconocimiento oficial y las evaluaciones que sustentan dicho reconocimiento. Al profundizar en estos números, se puede explorar más a fondo la dinámica de la discapacidad en la sociedad, sus desafíos y las medidas adoptadas para garantizar la inclusión y protección social de esta población.

5.2.2.1. Caracterización de Datos sobre Discapacidad en Colombia por Departamentos y Regiones

El análisis detallado de las valoraciones de discapacidad en Colombia, presentado a través del Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, revela una distribución significativa de personas con discapacidad en diferentes departamentos y regiones del país. A continuación, se destacan algunos de los hallazgos más relevantes:

Distribución Geográfica:

La información desglosada por departamentos y regiones evidencia que Bogotá, D.C. lidera en cantidad, con 56.691 personas certificadas, representando el 17,2% del total. Le sigue Antioquia, ubicado en la región del Eje Cafetero, con 31,145 personas (9,4%), y Valle del Cauca en la región Pacífico, con 31.236 personas (9,5%). La distribución de la discapacidad varía considerablemente entre las regiones. Mientras que Bogotá, D.C., Antioquia y Valle del Cauca tienen las mayores proporciones, otras regiones como Chocó, Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre otras, presentan cifras considerablemente más bajas, relacionado esto con la densidad poblacional, como se detalla en la Tabla 11. Cabe resaltar que la siguiente información refleja un panorama diferente al presentado por el SIMAT.

Tabla 11. Discapacidad en Colombia por Departamentos

Departamentos y Bogotá	Número de Personas con discapacidad	Proporción
Antioquia	31.145	9,4%
Atlántico	13.533	4,1%
Bogotá, D.C.	56.691	17,2%
Bolívar	14.240	4,3%
Boyacá	8.217	2,5%
Caldas	7.890	2,4%
Caquetá	4.022	1,2%
Cauca	7.895	2,4%
Cesar	9.152	2,8%
Córdoba	6.730	2,0%

Cundinamarca	20.669	6,3%
Chocó	959	0,3%
Huila	15.546	4,7%
La Guajira	11.586	3,5%
Magdalena	2.746	0,8%
Meta	5.135	1,6%
Nariño	7.433	2,2%
Norte de Santander	4.343	1,3%
Quindío	4.830	1,5%
Risaralda	9.862	3,0%
Santander	20.976	6,3%
Sucre	6.803	2,1%
Tolima	14.445	4,4%
Valle del Cauca	31.236	9,5%
Arauca	6.889	2,1%
Casanare	3.488	1,1%
Putumayo	2.723	0,8%
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	138	0,0%
Amazonas	31	0,0%
Guainía	145	0,0%
Guaviare	734	0,2%
Vaupés	177	0,1%
Vichada	438	0,1%
Total, general	**330.522**	**100%**

Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.

Por su parte analizando la variable de regionalización de acuerdo a la división política del Sistema General de Regalías, las cifras indican una notable variabilidad en la prevalencia de personas con discapacidad en las diferentes regiones de Colombia. De acuerdo a la información del Sistema Integrado de Información de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, la región Centro Oriente lidera con el mayor número de personas certificadas, alcanzando un total de 110.896 (33,5% del total) -región en la cual también la densidad poblacional es más alta-, seguida por la región Caribe con 64.928 personas (19,6%). La proporción por región revela que el Centro Oriente tiene la mayor incidencia relativa, con más de un tercio del total de personas con discapacidad certificada en el país. Le sigue el Caribe, que representa aproximadamente una quinta parte del total. Estas dos regiones concentran conjuntamente más del 50% de la población total con discapacidad certificada, como se puede detallar en la siguiente tabla.

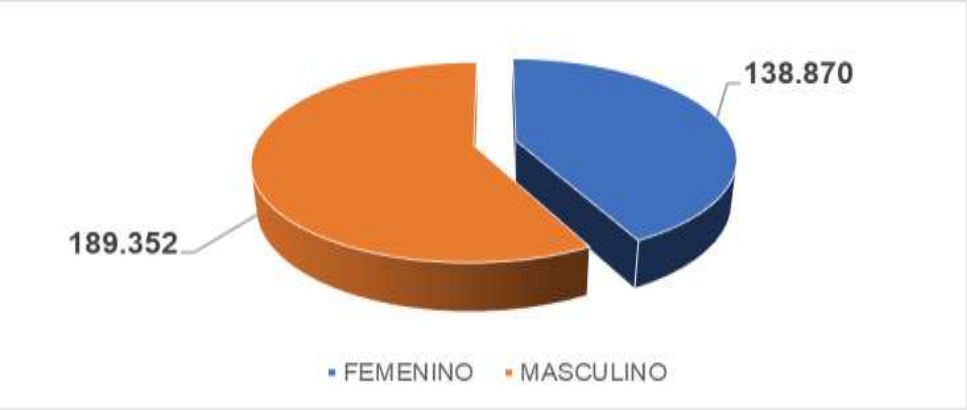
Tabla 12. Personas con discapacidad por Región – SISPRO

Regiones	Número de Personas con discapacidad	Proporción por Región
Caribe	64.928	19,6%
Centro Oriente	110.896	33,5%
Centro Sur	36.767	11,1%
Eje Cafetero	53.727	16,2%
Llanos	17.006	5,1%
Pacífico	47.523	14,4%
Total, general	**330.847**	**100%**

Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.

Por su parte, el perfil demográfico de la población con discapacidad en Colombia, muestra una distribución desigual entre los géneros, con un total de 328.222 personas certificadas. Del total, 138.870 son mujeres, lo que representa el 42,3%, mientras que 189.352 son hombres, abarcando el 57,7%, como se observa en la siguiente ilustración. La discrepancia numérica entre hombres y mujeres con discapacidad destaca la importancia de comprender las dinámicas de género en el contexto de la discapacidad. Si bien la prevalencia de la discapacidad afecta a ambos géneros, estas cifras sugieren que los hombres presentan una mayor proporción en relación con las mujeres[22].

Ilustración 6. Número de personas con discapacidad por sexo



Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.

De otro lado, el análisis demográfico de la población con discapacidad en Colombia revela una distribución diversa en función de las edades (ver Tabla 13). Entre las personas valoradas, se destaca que el grupo de 0 a 18 años representa el 23,26% del total. Los datos específicos por grupos de edad son los siguientes: un pequeño pero significativo 0,04% corresponde a infantes menores de 1 año, seguido por un 3% que abarca edades de 1 a 5 años. La proporción aumenta en los siguientes rangos: 5% para edades de 6 a 9 años, 8% para 10 a 14 años y 7% para 15 a 18 años. Estos datos resaltan la importancia de considerar las necesidades y desafíos particulares de la población joven con discapacidad al diseñar políticas y programas inclusivos, asegurando así un enfoque integral que promueva su bienestar y desarrollo desde las primeras etapas de la vida.

Tabla 13. Edades de la población valorada con discapacidad

Edades	Número de Personas	Proporción
De 0 a antes de 1 año	146	0,04%
De 01 a 05 años	10.431	3%
De 06 a 09 años	17.084	5%
De 10 a 14 años	26.851	8%
De 15 a 18 años	22.360	7%

[22] Nuevamente la triangulación de datos, evidencia que las diferentes fuentes consultadas, arrojan datos consistentes, en este caso, la población masculina tiene mayor prevalencia que la femenina en población con discapacidad.

De 19 a 26 años	36.099	11%
De 27 a 44 años	73.686	22%
De 45 a 59 años	64.586	20%
De 60 y más	77.852	24%
No Definido	16	0%
No Reportado	1.411	0,43%
Total, general	**330.522**	**100%**

Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.

La población valorada con discapacidad en Colombia, analizada por regiones, presenta una diversidad significativa en sus estructuras demográficas como se observa en la Tabla 14.

En la región Caribe, un 5% de la población infantil de 1 a 5 años y un 7% de los grupos de 6 a 9 años y de 10 a 14 años destacan, indicando una distribución equitativa en las edades tempranas y medias. Mientras tanto, en el Centro Oriente, se observa una proporción ligeramente menor en el grupo de 1 a 5 años (3%), aumentando progresivamente en los grupos más avanzados, con un significativo 25% en el rango de 27 a 44 años. En la región Centro Sur, se destaca una mayor concentración en los grupos de 60 y más (29%), sugiriendo una población más envejecida en comparación con otras regiones. El Eje Cafetero exhibe un perfil demográfico similar al Centro Sur, con una proporción del 23% en el grupo de 60 y más. En los Llanos, la distribución también muestra una tendencia hacia una población mayor, con un 28% en el grupo de 60 y más. Por otro lado, la región Pacífico presenta una proporción más uniforme en los grupos de 6 a 14 años, pero destaca un notable 23% en el grupo de 27 a 44 años.

Estos datos proporcionan una visión detallada de las características demográficas de la población con discapacidad en las distintas regiones de Colombia, subrayando la importancia de considerar las necesidades específicas de cada grupo etario al diseñar políticas y programas inclusivos.

Tabla 14. Proporción de Edades de la población valorada con discapacidad por Región

Región	De 0 a antes de 1 año	01 a 05 años	06 a 09 años	10 a 14 años	15 a 18 años	19 a 26 años	27 a 44 años	45 a 59 años	60 y más
Caribe	0%	5%	7%	10%	7%	10%	20%	18%	21%
Centro Oriente	0%	3%	4%	7%	6%	12%	25%	20%	22%
Centro Sur	0%	3%	5%	8%	6%	10%	20%	19%	29%
Eje Cafetero	0%	3%	5%	8%	8%	11%	22%	20%	23%
Llanos	0%	3%	4%	7%	6%	9%	22%	20%	28%
Pacífico	0%	3%	5%	7%	6%	11%	23%	19%	26%

Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.

En cuanto a las categorías de discapacidad, las mismas revelan una amplia distribución de discapacidades en diferentes regiones y departamentos. En términos de categorías, la discapacidad física lidera con 179.903 personas, seguida de la discapacidad intelectual con 137.754 personas. La discapacidad visual cuenta con 45.344 personas, mientras que la auditiva

alcanza a 33.097 individuos. La psicosocial (mental) afecta a 111.844 personas, y la sordoceguera y la discapacidad múltiple tienen una presencia menos común pero relevante con 678 y 137.984 personas respectivamente. La caracterización del país por departamento y región se pueden detallar en la siguientes Tablas 15 y 16[23].

Tabla 15. Número de personas desagregado por categorías de discapacidad por Departamento y Región

Departamentos y Bogotá	Región	Categorías de Discapacidad							
		Física	Visual	Auditiva	Intelectual	Psicosocial (Mental)	Sordoceguera	Múltiple	Total, general*
Antioquia	Eje Cafetero	16.562	3.593	2.576	12.748	11.111	43	12.624	31.145
Atlántico	Caribe	4.879	1.122	1.157	5.300	6.456	29	4.575	13.533
Bogotá, D.C.	Centro Oriente	32.791	7.091	6.259	23.941	16.673	64	23.739	56.691
Bolívar	Caribe	7.633	2.034	1.196	6.114	5.271	27	6.272	14.240
Boyacá	Centro Oriente	4.099	1.512	984	4.214	2.911	16	4.031	8.217
Caldas	Eje Cafetero	4.205	1.136	792	3.565	3.447	22	3.667	7.890
Caquetá	Centro Sur	2.560	883	441	1.663	1.277	12	2.088	4.022
Cauca	Pacífico	4.524	1.218	1.005	3.123	3.094	59	3.766	7.895
Cesar	Caribe	4.672	1.047	766	3.132	1.820	11	2.241	9.152
Córdoba	Caribe	3.534	855	594	2.963	1.845	16	2.464	6.730
Cundinamarca	Centro Oriente	10.486	2.785	2.275	10.775	8.056	45	10.363	20.669
Chocó	Pacífico	615	136	73	299	215	6	295	959
Huila	Centro Sur	9.642	2.425	1.504	5.707	4.857	42	6.354	15.546
La Guajira	Caribe	6.604	2.041	1.196	3.573	1.967	21	3.109	11.586
Magdalena	Caribe	1.475	426	296	1.372	1.476	15	1.492	2.746
Meta	Llanos	2.695	699	480	2.326	1.751	7	2.182	5.135
Nariño	Pacífico	3.970	1.149	835	2.940	2.172	17	2.980	7.433
Norte de Santander	Centro Oriente	2.501	620	469	1.486	1.490	9	1.787	4.343
Quindío	Eje Cafetero	2.373	582	402	2.200	1.825	9	2.109	4.830
Risaralda	Eje Cafetero	5.241	1.177	1.093	3.671	3.375	16	3.876	9.862
Santander	Centro Oriente	11.392	2.506	1.982	7.465	6.665	26	7.453	20.976
Sucre	Caribe	3.576	1.037	602	3.038	2.614	28	3.129	6.803
Tolima	Centro Sur	7.684	1.735	1.193	6.721	4.955	32	6.016	14.445
Valle del Cauca	Pacífico	17.704	4.913	3.410	14.867	13.849	79	16.935	31.236
Arauca	Llanos	4.430	1.320	668	1.714	1.084	9	2.001	6.889
Casanare	Llanos	1.686	571	437	1.373	492	3	879	3.488
Putumayo	Centro Sur	1.528	493	294	961	626	7	947	2.723
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Caribe	61	22	11	73	72	1	76	138

[23] Vale la pena mencionar que, en la triangulación de los datos, se puede evidenciar una cercanía de las categorías y las prevalencias de estos datos del Cubo del SISPRO con los datos reportados por el SIMAT a corte de noviembre de 2023.

Amazonas	Centro Sur	28	4	3	5	9	0	15	31
Guainía	Llanos	87	25	13	73	38	1	69	145
Guaviare	Llanos	479	118	78	284	275	5	343	734
Vaupés	Llanos	93	23	13	80	62	0	73	177
Vichada	Llanos	251	90	38	123	114	1	153	438
Total, general		**179.903**	**45.344**	**33.097**	**137.754**	**111.844**	**678**	**137.984**	**330.522**

Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.
Nota*: Los datos totales podrían no coincidir dado que hay personas valoradas en varias discapacidades afecta el número total de las categorías.

Tabla 16. Categorías de discapacidad por región

Región	Física	Visual	Auditiva	Intelectual	Psicosocial (Mental)	Sordoceguera	Múltiple
Caribe	32.434	8.584	5.818	25.565	21.521	148	23.358
Centro Oriente	61.269	14.514	11.969	47.881	35.795	160	47.373
Centro Sur	21.442	5.540	3.435	15.057	11.724	93	15.420
Eje Cafetero	28.381	6.488	4.863	22.184	19.758	90	22.276
Llanos	9.721	2.846	1.727	5.973	3.816	26	5.700
Pacífico	26.813	7.416	5.323	21.229	19.330	161	23.976
Total, general	**180.060**	**45.388**	**33.135**	**137.889**	**111.944**	**678**	**138.103**

Fuente: Cubo del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) del Ministerio de Salud y Protección Social, cálculos CGR con corte transversal a 31 de diciembre de 2023.

5.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información

5.3.1. Hallazgos del control fiscal a la implementación del Decreto 1421 de 2017

La recopilación de información y el análisis para la evaluación de la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia se llevó a cabo mediante una metodología de auditoría con validación de los datos tanto del grupo auditor, respuestas de las entidades auditadas, análisis de los 56 informes de auditoría[24] y revisión de la información por medio de las colegiaturas departamentales y del Comité de Evaluación Sectorial de la Contraloría delegada, en las que se identificaron 39 hallazgos administrativos, 26 disciplinarios y 2 hallazgos fiscales (cuantía de $310.436.214). A continuación, se describen en detalle estas técnicas e instrumentos:

- Recopilación de Datos:

[24] De acuerdo con la guía de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, la Auditoría de Cumplimiento –AC, es la evaluación independiente, sistemática y objetiva mediante la cual se recopila y obtiene evidencia para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con las disposiciones de todo orden, emanadas de Organismos o Entidades competentes que han sido identificadas como criterios de evaluación.
Fases de la auditoria de Cumplimiento: 1. Planeación, 2. Ejecución, 3. Informe, 4. Seguimiento (el proceso de seguimiento a las observaciones y hallazgos que se originan luego de cada auditoría, facilita la implementación eficaz de acciones correctivas en donde los sujetos de control presentarán un plan de mejoramiento que implementará para subsanar las deficiencias o incumplimientos detectados y comunicados en el informe).

Auditorías de Cumplimiento: Se recopilarán los informes de las auditorías de cumplimiento[25] realizadas en 81 ETC (32 departamentos y 49 municipios), es decir el 83,5% del total de Entidades Territoriales Certificadas en educación del país durante la vigencia 2023, lo que representa el 97% del total personas con discapacidad registradas en el SIMAT (187.494 personas con discapacidad). Estos informes proporcionarán información detallada sobre la implementación del Decreto 1421 en cada región, incluyendo aspectos como el cumplimiento de las disposiciones, la asignación de recursos monetarios y humanos, la cantidad de estudiantes con discapacidad y la implementación de los PIAR.

Revisión de Datos del Sistema SIMAT: Para obtener datos precisos sobre la población con discapacidad, se revisaron los datos del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) a corte de marzo de 2023 en la planeación y en contraste con la base de datos SIMAT a corte de noviembre de 2023 en auditoría para triangular los datos, tanto con la base de marzo, como con la del momento de auditoría y la reportada por la Secretaría de Educación de cada Entidad Territorial. Esto permitirá identificar la cantidad de estudiantes con discapacidad en cada Entidad Territorial y categorizar sus tipos de discapacidad.

Marco normativo utilizado por los grupos auditores: Para valorar la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia por parte de los grupos auditores, se han utilizado varias normativas previas que establecen las bases legales y los deberes relacionados con la educación inclusiva y la atención a la población con discapacidad. A continuación, se presenta un resumen de la normatividad utilizada:

- **Normativa relacionada con la Educación Inclusiva y la Atención a la Población con Discapacidad:**
    - Constitución Política de Colombia (Artículos 13 y 209): Establece los principios de igualdad y acceso a la educación para todos los ciudadanos, incluyendo a las personas con discapacidad.
    - Ley 1618 de 2013 (Artículo 11): Esta ley se centra en la promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y establece medidas para garantizar la inclusión en entidades públicas y privadas, incluyendo el ámbito educativo.
    - Decreto 1421 de 2017: Este decreto reglamenta la atención educativa a la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva. Establece las responsabilidades de diferentes entidades y establecimientos educativos para garantizar la inclusión y calidad en la educación de estudiantes con discapacidad.

- **Normativa relacionada con Contratación Pública y Transparencia:**

[25] Se realizaron 56 auditorías de cumplimiento a diversas Entidades Territoriales e Instituciones Educativas (PNVCF 2023)

- Ley 80 de 1993 (Artículos 3, 4, 5 y 23): Esta ley establece los principios fundamentales de la contratación pública, incluyendo la eficiencia y la transparencia en la utilización de los recursos públicos.
- Ley 1952 de 2019 (Artículos 38 y 39): Establece el Código General Disciplinario y regula los deberes de los servidores públicos, incluyendo la obligación de cumplir con las leyes y reglamentos en el ejercicio de sus funciones.
- Decreto 1075 de 2015: Este decreto establece el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación y contiene disposiciones relacionadas con la gestión educativa, la inclusión y las inversiones en el ámbito educativo.
- Decreto 1082 de 2015: Reglamenta el sistema de compras y contratación pública y establece la obligación de publicar documentos relacionados con los procesos contractuales, lo que garantiza la transparencia en la contratación.

- **Normativa relacionada con Control Interno y Fiscalización:**
  - Ley 87 de 1993: Establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, lo que es fundamental para supervisar la ejecución de los recursos públicos.
  - Ley 610 de 2000: Regula los procesos de responsabilidad fiscal y es relevante para garantizar la legalidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En resumen, la implementación del Decreto 1421 de 2017 se ha valorado a través de una variedad de normativas que abordan la educación inclusiva, la contratación pública, la transparencia y el control interno. Estas normativas forman un marco legal completo que busca garantizar la inclusión y calidad de la educación para las personas con discapacidad en Colombia. De acuerdo la normativa anteriormente esbozada, las auditorías realizadas PNVCF 2023 encontraron en general los siguientes hallazgos:

Tabla 17. Hallazgos de la Contraloría General de la Republica en relación a la implementación de la Educación Inclusiva

REGIONES	Hallazgos Administrativos	Hallazgos Penales	Hallazgos Disciplinarios	Hallazgos Fiscales	Cuantía Hallazgo Fiscal ($ COP)
Caribe	10	0	7	0	$-
Centro Oriente	11	0	6	1	$ 44.359.039
Centro Sur	8	0	6	1	$ 266.077.175
Eje Cafetero	3	0	2	0	$-
Llanos	3	0	2	0	$-
Pacífico	4	0	3	0	$-
Total, General	**39**	**0**	**26**	**2**	**$ 310.436.214**

Fuente: CGR, elaboración propia, tomada de los Informes de Auditorías de Cumplimiento.

Los resultados de las auditorías realizadas en los diferentes departamentos se resumen por regiones, siguiendo la estructura del Sistema General de Regalías[26], en todas las regiones se presentaron hallazgos afectando aproximadamente a 77.691 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, representado en un 55% por la región Centro Oriente, seguido de la región Caribe con 15% y Pacífico con 12%, en contraste, las regiones que representan menor proporción de afectación son Llanos con 7%, Centro Sur con 6% y Eje Cafetero con 5%.

- En la región Caribe, se identificaron un total de 10 hallazgos administrativos y 7 hallazgos disciplinarios, sin hallazgos penales ni fiscales; estos hallazgos se presentaron en diferentes municipios de los departamentos de Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena y Sucre, afectando aproximadamente a 11.306 niños, niñas y jóvenes con discapacidad.
- En la región Centro Oriente, se encontraron 11 hallazgos administrativos, 6 hallazgos disciplinarios y 1 hallazgo fiscal por un monto de $44.359.039[27]; estos hallazgos se presentaron en diferentes municipios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Bogotá, Santander, afectando aproximadamente a 42.645 niños, niñas y jóvenes con discapacidad.
- Por su parte, la región Centro Sur presentó 8 hallazgos administrativos, 6 hallazgos disciplinarios y 1 hallazgo fiscal por valor de $266.077.175[28]; estos hallazgos se presentaron en diferentes municipios de los departamentos de Huila y Tolima, afectando aproximadamente a 5.013 niños, niñas y jóvenes con discapacidad.
- En el Eje Cafetero, se reportaron 3 hallazgos administrativos y 2 hallazgos disciplinarios, sin hallazgos penales ni fiscales; estos hallazgos se presentaron en el municipio de Dosquebradas y el departamento de Risaralda, afectando aproximadamente a 3.616 niños, niñas y jóvenes con discapacidad.
- La región Llanos presentó 3 hallazgos administrativos y 2 hallazgos disciplinarios, sin hallazgos penales ni fiscales; estos hallazgos se presentaron en diferentes municipios de los departamentos de Casanare y Meta, afectando aproximadamente a 5.619 niños, niñas y jóvenes con discapacidad.
- La región Pacífico registró 4 hallazgos administrativos y 3 hallazgos disciplinarios; estos hallazgos se presentaron en diferentes municipios de los departamentos de Cauca,

[26] La división regional propuesta en el presente estudio fue incorporada al ordenamiento jurídico bajo la Ley 1530 de 2012, dicha clasificación regional ha sido implementada en el PNVCF 2023 de la CD Educación, por tanto, los análisis y datos presentados obedecen a dicha clasificación.
[27] En la visita realizada por la CGR a la IE Santa Inés, ubicada en el municipio de Silvania, se evidenció deterioro prematuro y omisión de mantenimiento preventivo y correctivo de uno de los dispositivos de transporte vertical contratados (elevapersonas), por incumplimiento de las obligaciones del convenio con cargo a la Entidad Territorial Certificada (ETC) generando que en la IE no se preste un servicio integral, ya que este dispositivo no está en funcionamiento, razón por la cual, se determina un presunto detrimento al patrimonio público por $44.359.039, para mantener la infraestructura física que apoye la población con discapacidad.
[28] Se consideró un presunto detrimento patrimonial en los recursos del SGP por $266.077.175 por mayor valor pagado al Operador del contrato 1882 de 2021, ya que se pagó la totalidad del precio pactado cuando los kits se recibieron sin el contenido completo para el uso en la educación de la población con discapacidad del departamento del Tolima, lo anterior, por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato, e incorrecta actuación del operador al cobrar la totalidad del precio contratado sin el cumplimiento pleno del objeto contractual.

Chocó, Nariño y Valle del Cauca, afectando aproximadamente a 9.492 niños, niñas y jóvenes con discapacidad.

En definitiva, los hallazgos disciplinarios y fiscales se agruparon en seis diferentes categorías con el propósito de evidenciar las falencias recurrentes en el territorio nacional en torno al cumplimiento de la implementación del Decreto 1421 de 2017, como se evidencia en la siguiente tabla, la implementación de estrategias pedagógicas y planes individuales y el cumplimiento de obligaciones y políticas de educación inclusiva son las categorías donde se presenta mayor recurrencia de hallazgos. Así mismo, las categorías en las cuales se encuentran los dos hallazgos fiscales corresponden a dotación de recursos y materiales educativos y gestión de contratos y recursos financieros.

A partir de los hallazgos disciplinarios y fiscales se estima que la población afectada es de aproximadamente 39.406 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, representado en un 36% por la región Centro Oriente con una afectación aproximada de 14.312 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, seguido de la región Pacífico con el 23%, Llanos con 14% y Centro sur con el 13% (8.940, 5.619 y 5.013 niños, niñas y jóvenes con discapacidad respectivamente), en contraste, las regiones que representan menor proporción de afectación son Caribe con el 10% y Eje Cafetero con el 4% (3.906 y 1.616 niños, niñas y jóvenes con discapacidad respectivamente).

Adicionalmente, la categoría en la cual los hallazgos son más recurrentes es la Implementación de Estrategias Pedagógicas y Planes Individuales, afectando aproximadamente 18.702 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, seguido de la categoría cumplimiento de Obligaciones y Políticas de Educación Inclusiva y Gestión de Contratos y Recursos Financieros (15.186 y 12.674 niños, niñas y jóvenes con discapacidad respectivamente), en menor proporción se encuentran las categorías Dotación de Recursos y Materiales Educativos, Gestión de Programas y Acciones Específicas y Cumplimiento de Perfiles Profesionales (3.716, 2.766 y 1.190 niños, niñas y jóvenes con discapacidad respectivamente).

Tabla 18. Categorización de Hallazgos (Disciplinarios y Fiscales) de la Contraloría General de la Republica en relación a la implementación de la Educación Inclusiva

REGIÓN DEPARTAMENTO MUNICIPIO	CATEGORIAS HALLAZGOS DISCIPLINARIOS Y FISCALES						TOTAL GENERAL	PERSONAS CON DISCAPACIDAD
	Cumplimiento de Obligaciones y Políticas de Educación Inclusiva	Cumplimiento de Perfiles Profesionales	Dotación de Recursos y Materiales Educativos	Gestión de Contratos y Recursos Financieros	Gestión de Programas y Acciones Específicas	Implementación de Estrategias Pedagógicas y Planes Individuales		
CARIBE	**4**		**1**	**1**		**1**	**7**	**3.906**
CESAR	**2**		**1**				**3**	**1.328**
EL PASO Y LA JAGUA DE IBIRICO	1						1	122
VALLEDUPAR	1		1				2	1.206
GUAJIRA	**2**						**2**	**609**
MAICAO Y URIBIA	2						2	609

MAGDALENA				**1**			**1**	**1.456**
DISTRITO DE SANTA MARTA				1			1	1.456
SUCRE						**1**	**1**	**513**
COROZAL Y SAN MARCOS						1	1	513
CENTRO ORIENTE	**1**	**2**	**2**			**1**	**6**	**14.312**
BOYACA		**2**					**2**	**1.190**
DUITAMA Y SOGAMOSO		2					2	1.190
CUNDINAMARCA			**1**				**1**	**496**
ZIPAQUIRÁ			1 1 FISCAL ($44.359.039)				1	496
SANTANDER	**1**		**1**			**1**	**3**	**12.626**
BARRANCABERMEJA Y PIEDECUESTA			1			1	2	2.014
SANTANDER Y MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	1						1	10.612
CENTRO SUR	**1**			**1**		**4**	**6**	**5.013**
HUILA	**1**					**2**	**3**	**1.993**
NEIVA Y PITALITO	1					2	3	1.993
TOLIMA				**1**		**2**	**3**	**3.020**
IBAGUÉ Y MELGAR				1 1 FISCAL ($266.077.175)		2	3	3.020
EJE CAFETERO				**2**			**2**	**1.616**
RISARALDA				**2**			**2**	**1.616**
DOSQUEBRADAS				1			1	1.616
LLANOS				**1**		**1**	**2**	**5.619**
CASANARE						**1**	**1**	**1.052**
YOPAL						1	1	1.052
META				**1**			**1**	**4.567**
PACÍFICO	**1**			**1**	**1**		**3**	**8.940**
CAUCA				**1**			**1**	**5.530**
CAUCA Y EL MUNICIPIO DE POPAYÁN				1			1	5.530
NARIÑO					**1**		**1**	**2.766**
PASTO Y SAN ANDRÉS DE TUMACO					1		1	2.766
VALLE DEL CAUCA	**1**						**1**	**644**
BUENAVENTURA	1						1	644
TOTAL, GENERAL	**7**	**2**	**3**	**6**	**1**	**7**	**26**	**39.406**
TOTAL, POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD POR CATEGORIA	**15.186**	**1.190**	**3.716**	**12.674**	**2.766**	**18.702**		

Elaboración: CGR con respuestas de las Entidades Territoriales

Respuestas de las Entidades Territoriales:

Adicionalmente, derivado del análisis de las respuestas proporcionadas por las entidades territoriales a los señalamientos de la Contraloría General de la República reflejan una serie de problemáticas y desafíos que enfrentan en la implementación del Decreto 1421 de 2017 y en la atención de estudiantes con discapacidad. A continuación, se detallan las problemáticas

evidenciadas por los auditados y su relevancia para la mejora de política pública, de acuerdo a cuatro categorías y ocho subcategorías que se desprenden del análisis, así:

Tabla 19. Problemáticas evidenciadas en las respuestas por parte de las Entidades Territoriales Auditadas

REGIONES	Inclusión Estudiantes con Discapacidad			Contratación Personal Especializado		Necesidades de Recursos de Capacitación	
	Falta de diagnósticos y Seguimiento	Bases de datos desactualizadas	Necesidad de Reflexibilidad Curricular	Requisitos de Perfil Profesional	Cumplimiento de normativas	Recursos humanos y financieros	Capacitación del personal
Caribe	5	4	1	1	6	1	
Centro Oriente	3	1		4	5	4	
Centro Sur	4	1	1	2	3	4	
Eje Cafetero					3		1
Llanos	1	1			1	1	
Pacífico				1	2	2	1
Total, General	**13**	**7**	**2**	**8**	**20**	**12**	**2**

Elaboración: CGR con respuestas de las Entidades Territoriales

- Inclusión de Estudiantes con Discapacidad:
  - Falta de Diagnósticos y Seguimiento: Varias entidades admiten la falta de diagnósticos actualizados y seguimiento de estudiantes con discapacidad. Plantean un obstáculo significativo para la inclusión, ya que, sin un diagnóstico preciso, es difícil brindar el apoyo adecuado. Aspecto que se refuerza con el cruce de datos del SIMAT con el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad - RLCPD donde solo el 21% de la población con discapacidad cuenta con certificado de discapacidad emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social[29]. Es decir 8 de cada 10 estudiantes con discapacidad no presentan la caracterización que permite identificar las especificidades de sus necesidades educativas, dejando un gran vacío en la individualización y los posibles rutas pedagógicas y curriculares en la formación de los estudiantes en coherencia con sus requerimientos y demandas de aprendizaje. Lo anterior se presenta en los siguientes departamentos y municipios: Corozal y San Marcos (Departamento de Sucre-Región Caribe), Barrancabermeja y Piedecuesta (Departamento de Santander- Región Centro Oriente), Neiva y Pitalito(Departamento del Huila- Región Centro Sur), Ibagué y Melgar (Departamento del Tolima Región Centro Sur), Yopal, (Departamento del Casanare- Región Llanos).

    Base de Datos Desactualizada: La falta de actualización de la base de datos (SIMAT) complica la identificación y seguimiento de estudiantes con discapacidad, lo que afecta su inclusión efectiva, lo cual es evidente y las diferentes clasificaciones que tiene el reporte que en muchos casos difieren de las categorías

[29] De acuerdo con el cruce de datos realizado por la CGR entre la base de datos SIMAT y RLCPCD, se encontró que tan solo el 21% de los estudiantes cuentan con certificación y valoración, lo que genera incertidumbre sobre la adecuada y apropiada implementación del Decreto 1421 de 2017.

planteadas por el Ministerio de Salud y Protección Social[30]. Teniendo en cuenta que, el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) en Colombia es una herramienta crucial para organizar y controlar el proceso de matriculación en todas las etapas educativas, así como para proporcionar información confiable que respalde la toma de decisiones en el ámbito educativo, la misma no está actualizada a las categorías y definiciones proporcionadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, tal como se establece en la Resolución 113 de 2020, lo cual genera distorsiones en la aplicación de la política pública. Con referencia al análisis realizado, se presenta en las siguientes regiones y municipios del país: El Paso, y la Jagua de Ibirico y Valledupar (Departamento del Cesar- Región Caribe), Maicao y Uribia (Departamento de La Guajira- Región Caribe), Barrancabermeja, Piedecuesta y Bucaramanga (Departamento del Santander- Región Centro Oriente), Neiva y Pitalito (Departamento del Huila- Región Centro Sur), Buenaventura (Departamento Valle del Cauca-Región Pacífico).

  - Necesidad de Flexibilidad Curricular[31]: Algunos estudiantes presentan diagnósticos limítrofes o situaciones que requieren una mayor flexibilidad curricular, lo que subraya la importancia de adaptar los programas educativos a las necesidades individuales. Lo anterior evidenciando un problema entre la articulación entre las Secretarías de Educación, las Entidades Territoriales, las Instituciones Educativas, los profesores y las familias. Invitando a una reflexión sobre la interacción entre las partes interesadas en la implementación del Decreto 1421. Esta problemática se evidencia específicamente en: Dosquebradas (Departamento de Risaralda- Región Eje Cafetero).

- Contratación de Personal Especializado:
  - Requisitos de Perfil Profesional: Se evidencia la necesidad de contar con personal especializado, como maestros bilingües sordos (escasez en el mercado laboral, argüido por algunos sujetos de control), para atender las necesidades educativas de los estudiantes con discapacidad auditiva. La falta de profesionales calificados puede afectar la calidad de la educación inclusiva. Esto invita a reflexionar sobre la formación y preparación del sistema educativo para absorber este tipo de profesionales para garantizar la implementación de la educación inclusiva.
  - Cumplimiento de Normativas: Esta es la categoría que más relaciones tiene; es un aspecto crítico en las respuestas proporcionadas y se relaciona principalmente con la legalidad y transparencia en los procesos de contratación pública, así como con el cumplimiento de regulaciones específicas relacionadas con la educación inclusiva y otros aspectos contractuales. Acá se pueden identificar problemáticas con la contratación, puesto que, en varias respuestas se destaca que, las

[30] Aspecto que es corroborado por el Ministerio Nacional de Educación, el cual afirma que está en procesos de depuración de la misma. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional relativa al registro de estudiantes en situación de discapacidad en el SIMAT. Radicado No. 2023-EE-334502.

[31] La "necesidad de flexibilidad curricular" implica la adaptación de planes de estudio en la educación para abordar las diferencias individuales de los estudiantes, como discapacidades, talento, necesidades emocionales o sociales. Esto garantiza igualdad de oportunidades para el aprendizaje y el desarrollo de su máximo potencial. La flexibilidad curricular se aplica a través de ajustes en el currículo, como materiales accesibles y apoyos pedagógicos, para lograr una educación inclusiva y equitativa que valore la diversidad y promueva el éxito de todos los estudiantes.

entidades se centran en demostrar el cumplimiento de normativas relacionadas con la contratación pública por un lado con el registro en SECOP II como en la contratación del personal idóneo[32]. Esto implica que las Entidades Territoriales están haciendo un esfuerzo por garantizar que los procedimientos de contratación se realicen de acuerdo con las regulaciones legales y los principios de transparencia. En cuanto a las normativas específicas, se mencionan el Decreto 1421 de 2017 y la Ley 80 de 1993, que establecen los marcos legales para la educación inclusiva y la contratación pública, respectivamente. Esto muestra la importancia de cumplir con estas regulaciones para garantizar la calidad y legalidad de los procesos. Por su parte, el tema de la supervisión y seguimiento de los contratos es crucial para asegurarse de que se cumplan las obligaciones establecidas. Esto refleja la importancia de un monitoreo adecuado para garantizar el cumplimiento de las normativas. Se ubica principalmente en: Duitama y Sogamoso (Departamento de Boyacá- Región Centro Oriente), Dosquebradas (Departamento de Risaralda-Región Eje Cafetero), Pasto y San Andrés de Tumaco (Departamento de Nariño-Región Pacífico) e Ibagué y Melgar (Departamento de Tolima-Región Centro Sur).

- Necesidades de Recursos y Capacitación:
    - Recursos Humanos y Financieros: Se identifican necesidades de recursos humanos y financieros para satisfacer las demandas de inclusión y atención a estudiantes con discapacidad. La asignación adecuada de recursos es crucial para garantizar una educación inclusiva de calidad. Algunos sujetos de control, afirman que los recursos financieros destinados para la implementación del Decreto 1421 de 2017 son insuficientes y desconocen las particularidades de la población con discapacidad.
    - Capacitación del Personal: La capacitación del personal es esencial para que puedan abordar las necesidades de los estudiantes con discapacidad de manera efectiva. La formación constante y específica es fundamental para mejorar la calidad de la educación inclusiva. Algunos sujetos de control afirman que no han recibido capacitación por parte de las Secretarías de Educación para la mejor implementación de la educación inclusiva.
    - Las dos anteriores categorías analizadas se presentan en: El Paso, La Jagua de Ibirico y Valledupar (Departamento de Cesar-Región Caribe), Distrito de Santa Marta (Departamento del Magdalena-Región Caribe), Zipaquirá (Departamento de Cundinamarca-Región Centro Oriente), Barrancabermeja, Piedecuesta y Bucaramanga (Departamento de Santander-Región Centro Oriente), Ibagué y Melgar (Departamento de Tolima-Región Centro Sur), Dosquebradas (Departamento de Risaralda-Región Eje Cafetero) y Departamento de Meta-Región Llanos).

En resumen, las respuestas de las entidades territoriales revelan una serie de desafíos en la implementación del Decreto 1421 y en la atención de estudiantes con discapacidad. Estas problemáticas son fundamentales para la reflexión y la mejora de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades y la calidad de vida de todos los ciudadanos. La atención

[32] En varios casos no se contrató a la persona idónea de acuerdo con la normatividad del Decreto 1421 de 2017.

a estudiantes con discapacidad es un aspecto crítico de la política pública educativa y debe abordarse de manera integral y efectiva para lograr una sociedad más inclusiva y equitativa.

- Análisis Documental

Se llevó a cabo un análisis documental de los 56 informes de auditoría de cumplimiento del PNVCF 2023, para identificar hallazgos relacionados con el cumplimiento del Decreto 1421, la asignación de recursos, la calidad de los PIAR y otros indicadores clave. Esto permitirá recopilar información cualitativa relevante.

Los hallazgos presentados en los informes evidencian una serie de inconsistencias y problemas en la gestión de programas y servicios relacionados con la educación inclusiva y la atención a estudiantes situación de discapacidad en diversos municipios y departamentos de Colombia. A continuación, se resumen los aspectos clave identificados en estos hallazgos:

1. Inconsistencias en Contratos de Educación Inclusiva: Se encontraron discrepancias entre la información reportada en el análisis del sector y las necesidades identificadas en los estudios previos en relación con 16 contratos relacionados con educación inclusiva. Esto sugiere dificultades en la planificación y alineación de los contratos con las necesidades reales de la población con NEE.

2. Procesos Contractuales con Inconsistencias: Se detectaron problemas en la carga de información y retrasos en el registro de datos en procesos contractuales relacionados con educación inclusiva. Estas inconsistencias afectaron la adecuada gestión de los contratos.

3. Incumplimiento de Plazos y Planeación: En un caso particular, un convenio se ejecutó en un período más corto de lo establecido debido a deficiencias en la planificación, lo que generó inoportunidad en el servicio de educación inclusiva. Además, los recursos destinados para el pago de profesionales se utilizaron en otros gastos, lo que pone de manifiesto problemas de gestión financiera.

4. Incumplimiento de Obligaciones en Política de Educación Inclusiva: Algunas entidades, entre ellas, Secretarías de Educación, no cumplieron con sus obligaciones como gestoras de la política de educación inclusiva al no elaborar ni remitir informes anuales sobre el impacto de las estrategias implementadas.

5. Recursos en Contratos: Se observó que hubo recursos destinados a la atención de la población con discapacidad, a actividades administrativas y financieras, en lugar de utilizarlos para su propósito específico. Esto indica debilidades en la planificación contractual, conocimiento normativo y lo cual generó afectaciones a la disponibilidad de recursos para la atención educativa de la población con discapacidad.

6. Detrimento Patrimonial en Contrato de Suministros: Se identificó detrimento patrimonial en un contrato de suministros debido a que se pagó la totalidad del precio pactado sin el

cumplimiento completo del objeto contractual. Esto se debió a debilidades en los mecanismos de control y seguimiento.

7. Impacto en el Proceso Pedagógico por Falta de Personal: En algunos municipios, la falta de personal para la educación inclusiva tuvo un impacto negativo en el proceso pedagógico, lo que resultó en una disminución en el apoyo requerido y la desigualdad en los derechos de los estudiantes con discapacidad.

8. Falta de Dotación de Materiales y Accesibilidad: Se constató que algunos departamentos y municipios no proporcionaron a las instituciones educativas materiales pedagógicos, didácticos, técnicos y tecnológicos accesibles, lo que afecta negativamente la calidad de la educación para los estudiantes con discapacidad.

9. Publicación Extemporánea de Información en SECOP II: En varios municipios, se identificó la publicación tardía de información en el aplicativo SECOP II, lo que compromete la transparencia y el acceso público a la información contractual.

10. Diferencias en Reportes de Estudiantes con Discapacidad: Se encontraron discrepancias entre los estudiantes con discapacidad reportados en el SIMAT y los alumnos certificados por las instituciones educativas, lo que genera preocupaciones sobre el acceso equitativo a una educación de calidad y la actualización oportuna de la información del sistema educativo[33].

En resumen, estos hallazgos subrayan una serie de desafíos en la gestión de programas y servicios relacionados con la educación inclusiva y la atención a estudiantes con discapacidad en Colombia.

5.3.2. Resultados de las Pruebas Saber 11 en población con discapacidad

El presente apartado se sumerge en el análisis detallado de los resultados de las Pruebas Saber 11 en Colombia, centrándose específicamente en la población con discapacidad en comparación con la población general. La información para este análisis fue obtenida del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)[34] y posteriormente fue sometida a un proceso de evaluación por parte del grupo evaluador.

La relevancia de este análisis radica en la necesidad de comprender las disparidades educativas que existen entre estos dos grupos demográficos, con el objetivo de identificar posibles brechas y proponer medidas que contribuyan a la equidad y calidad educativa. La inclusión de la población

[33] Ejercicios de triangulación de la información por parte de las Auditorías de cumplimiento.
[34] Información obtenida del ICFES: Respuesta a solicitud información sobre estudiantes con discapacidad en Pruebas Saber 11 - Radicado No 2023E0227932.

con discapacidad en el sistema educativo es un aspecto crucial para garantizar el pleno acceso a la educación y el desarrollo integral de estas personas.

El proceso de recolección de datos se basó en la información proporcionada por el ICFES, entidad encargada de la aplicación y evaluación de las Pruebas Saber 11 a nivel nacional. Este conjunto de datos, que abarca el periodo comprendido entre 2016 y 2022, se convierte en el punto de partida para el análisis efectuado por la Contraloría General de la República (CGR). El propósito principal de este análisis es arrojar luz sobre las diferencias sustanciales en el rendimiento educativo entre la población general y la población con discapacidad, evidenciando las brechas que puedan existir en las áreas de Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés.

El compromiso de la CGR con la transparencia y la rendición de cuentas se refleja en el escrutinio minucioso de los datos provenientes del ICFES, estableciendo así una base sólida para la toma de decisiones informadas en el ámbito educativo.

A continuación, se presenta el análisis de los resultados de las Pruebas Saber 11 en la población con discapacidad y población en general para los años 2016 al 2022, cabe resaltar que la población con discapacidad para el 2022 que presento las pruebas saber, representa el 1,51% de la población general:

Tabla 20. Resultados de Pruebas Saber 11, resultados generales y para la Población con Discapacidad (2016-2022)

Año	Descripción	Número de Estudiantes	Resultado Global	Lectura Critica	Matemáticas	Sociales Ciudadanas	Ciencias Naturales	Ingles
2016	Población con discapacidad	1.765	221,53	44,75	42,31	44,11	44,97	47,54
	Población en general	487.096	265,35	53,77	52,53	51,85	53,97	53,55
	Diferencia	485.331	43,82	9,02	10,22	7,74	9	6
2017	Población con discapacidad	2.178	201,89	41,35	38,65	39,39	41,82	24,11
	Población en general	559.148	256,61	53,4	50,35	51,49	50,5	49,99
	Diferencia	556.970	54,72	12,05	11,7	12,1	8,68	25,88
2018	Población con discapacidad	2.455	206,01	42,18	39,54	40,17	42,58	43,24
	Población en general	490.483	257,6	53,75	51,8	50,89	49,43	52,14
	Diferencia	488.028	51,59	11,57	12,26	10,72	6,85	8,9
2019	Población con discapacidad	5.191	213,46	44,53	42,51	40,28	43,22	47,51
	Población en general	489.707	253,14	53,39	52,16	49,61	47,51	50,17
	Diferencia	484.516	39,68	8,86	9,65	9,33	4,29	2,66
2020	Población con discapacidad	5.512	208,4	43,36	41,45	40,79	41,31	45,12
	Población en general	447.926	253,81	53,15	52,25	49,27	49,27	48,1
	Diferencia	442.414	45,41	9,79	10,8	8,48	7,96	2,98
2021	Población con discapacidad	6.402	209,82	44,04	41,09	40,33	42,11	45,83
	Población en general	483.664	251,6	53,36	50,92	49,15	47,85	50,34
	Diferencia	477.262	41,78	9,32	9,83	8,82	5,74	4,51
2022	Población con discapacidad	7.341	216,8	45,28	42,4	41,53	43,95	47,19
	Población en general	487.623	256	53,93	51,91	50,13	48,8	51,35

Diferencia	480.282	39,2	8,65	9,51	8,6	4,85	4,16

Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Teniendo en cuenta el contexto sobre la importancia del pleno acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad al sistema educativo colombiano y su directo impacto en el desarrollo de sus capacidades, es preciso analizar el comportamiento de este segmento de la población en las pruebas Saber 11. Es pertinente afirmar, que el total de estudiantes que presentaron las pruebas Saber 11 para el periodo de análisis corresponde a 3.445.647 estudiantes, y que, de este, el 0,9% son estudiantes con discapacidad, con un total de 30.844[35].

Tabla 21. Promedio diferencial de puntaje Pruebas Saber 11, población en general, frente a personas con discapacidad 2016-2022.

Año	Lectura Critica	Matemáticas	Sociales Ciudadanas	Ciencias Naturales	Ingles
2016	9,02	10,22	7,74	9	6
2017	12,05	11,7	12,1	8,68	25,88
2018	11,57	12,26	10,72	6,85	8,9
2019	8,86	9,65	9,33	4,29	2,66
2020	9,79	10,8	8,48	7,96	2,98
2021	9,32	9,83	8,82	5,74	4,51
2022	8,65	9,51	8,6	4,85	4,16
Promedio Acumulado	**9,89**	**10,57**	**9,40**	**6,77**	**7,87**

Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

En cuanto al puntaje de los jóvenes con discapacidad frente al puntaje general, esta población muestra un desempeño inferior, con mayor evidencia en Lectura Crítica, Matemáticas y Sociales Ciudadanas, con una diferencia por debajo media de 9,89, 10,57 y 9,40 respectivamente como se evidencia en la Tabla 21 Por su parte, en el área de Ciencias Naturales, el comportamiento tiene tendencia a disminuir la brecha, pasando de 9 puntos en 2016 a 4,85 en 2022 y con un promedio general de 6,77 puntos de diferencia. Por su parte, el área de Inglés, es el área de evaluación que presenta menor diferencia, y en donde los estudiantes tienen un comportamiento más uniforme, con un caso muy particular de la población con discapacidad para el periodo 2017[36]. En términos generales, de acuerdo con lo anterior, se permite evidenciar que, los

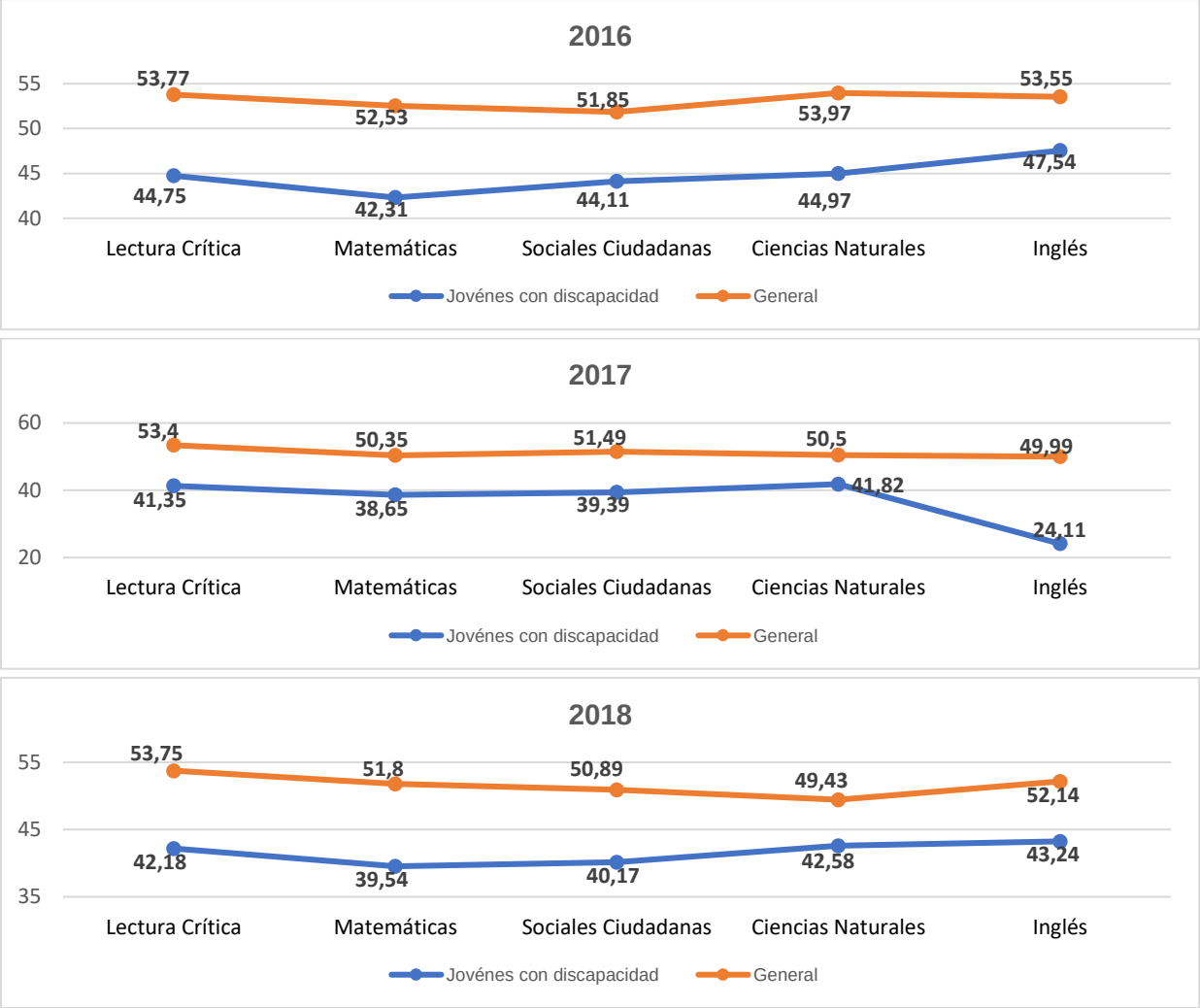
[35] Población que, en contraste con la información arriba descrita, relacionada a que 2 de cada 100 estudiantes en educación preescolar, básica y media pertenecen a la población con discapacidad, una representación de 1 de cada 100 estudiantes que presentan las Pruebas Saber 11, parece ser razonable en términos numéricos para ser una población que está terminando el ciclo de educación media.

[36] Para la Prueba de Inglés en lo respectivo al año 2017, no se consideraron los estudiantes que no presentaban valor en la prueba, campo vacío, ni aquellos que presentaban valor 0. En número: 1.227 estudiantes de acuerdo a la información compartida por el ICFES. Lo anterior generó un contraste para el año 2017 en el cual, dentro de las 5 áreas de evaluación, esta presentó una diferencia puntual de 25,88 puntos. Por lo tanto, se aclara que se realizó esta inferencia por parte del grupo evaluador, sin embargo, para futuras estudios vale la pena preguntar: ¿por qué sucedió este acontecimiento? Pues limpiando estos 1.227 datos la diferencia del promedio se ubicó en 7.87 puntos, algo más acorde con el histórico de las Pruebas Saber 11 en el área de inglés.

estudiantes con discapacidad, obtienen menores puntajes en promedio que el resto de la población.

A continuación, se desarrollará y analizará de forma individual el comportamiento de cada una de las áreas evaluadas por las pruebas Saber 11 para el periodo 2016 a 2022.

Ilustración 7. Comportamiento Pruebas Saber 11, por área y por año (2016 a 2018)



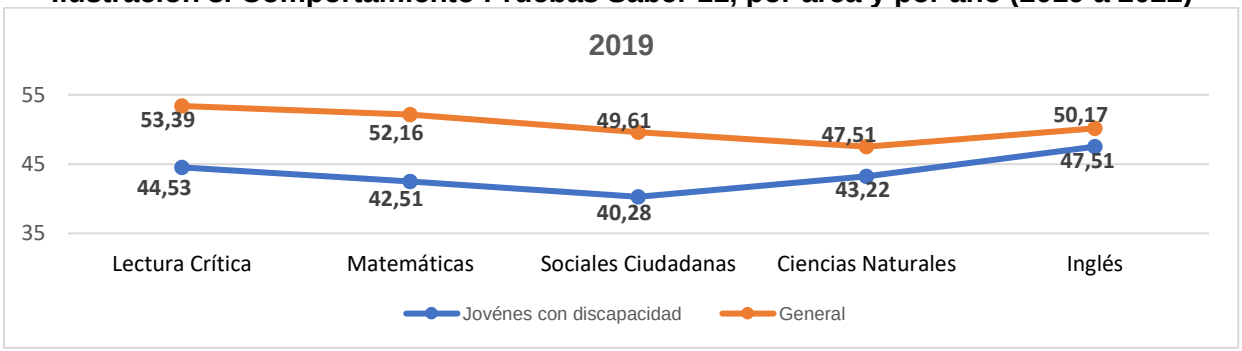
Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

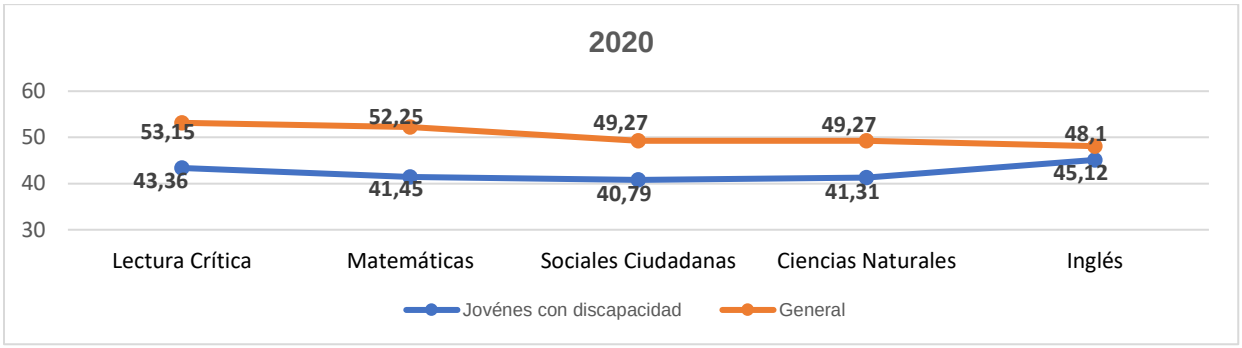
Como es observable en la ilustración 8, las brechas de calificación entre la población en general y los jóvenes con discapacidad, para las cinco áreas de evaluación son constantes, en donde, Ciencias Naturales e Inglés presentan la menor diferencia, con una particularidad en el año 2017 ya explicada anteriormente.

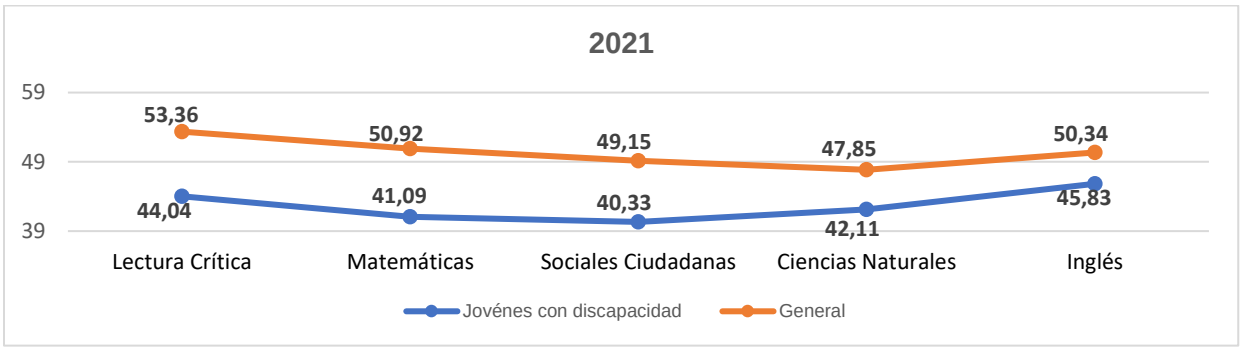
Sin embargo, en el periodo de análisis con base en la identificación de la brecha existente para las áreas evaluadas, se infiere gráficamente que se mantienen y su fluctuación no es tan

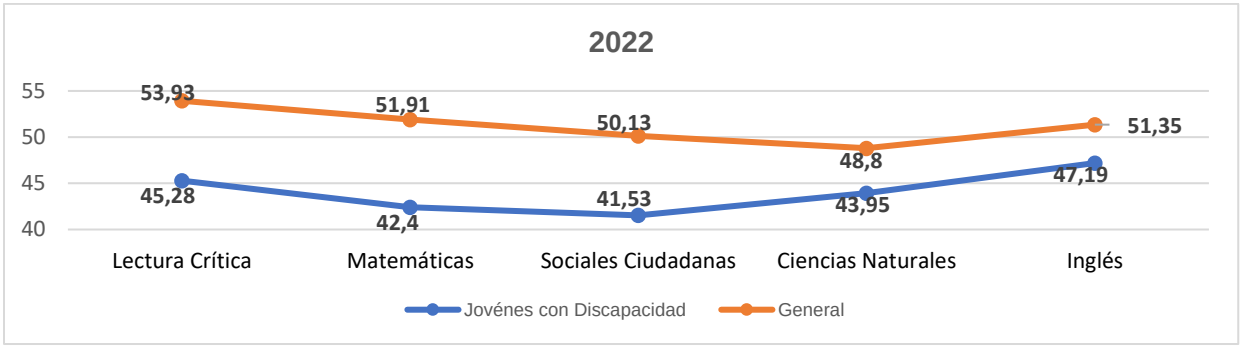
marcada. A continuación, se evidencia que, la brecha existente entre las calificaciones de los jóvenes con discapacidad y la población en general disminuyó, principalmente en las áreas de Ciencias Naturales e Inglés, logrando los puntajes más estables en Lectura Crítica, Matemáticas y Sociales Ciudadanas.

Ilustración 8. Comportamiento Pruebas Saber 11, por área y por año (2019 a 2022)









Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Referente a lo observado en las ilustraciones presentadas, es importante describir que, los jóvenes con discapacidad alcanzaron mejores puntuaciones en las cinco áreas evaluadas, disminuyendo la brecha existente con las puntuaciones de la población en general, presentando mayor evidencia en Ciencias Naturales e Inglés, pasando de una brecha para 2018 de 8,9 puntos en inglés a 4,16 en 2022. Igualmente, la brecha en Ciencias Naturales que en 2016 era de 9 puntos pasa a 4,85 puntos en 2022. Es preciso manifestar que, de igual forma la puntuación de la población en general ha tenido la tendencia a bajar durante los últimos 3 años del periodo analizado.

A continuación, se presenta el puntaje obtenido por los jóvenes con discapacidad y la población en general durante el periodo de análisis, resaltando que la puntuación máxima de las pruebas Saber 11 es de 500 puntos.

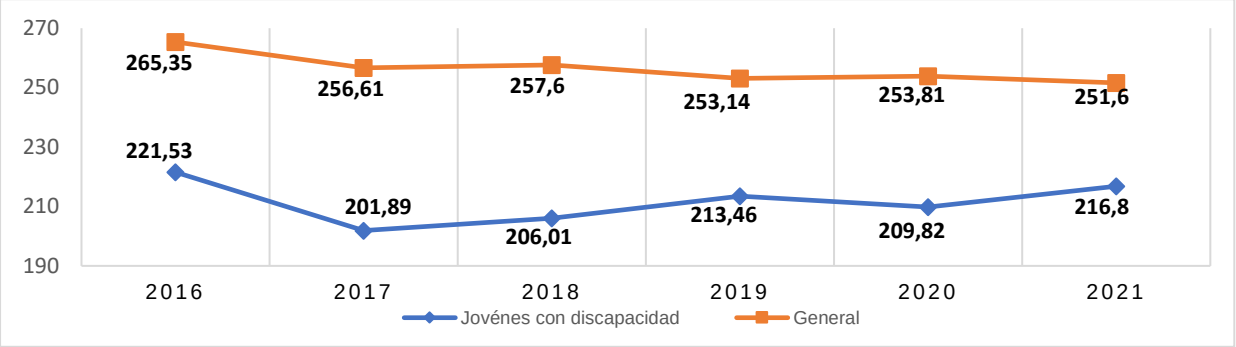
Tabla 22. Puntaje Pruebas Saber 11, población en general, frente a personas con discapacidad.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
General	265	257	258	253	254	252	256
Población con Discapacidad.	222	202	206	213	210	217	217
Diferencia	44	55	52	40	44	35	39

Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Es identificable la marcada brecha en cuanto al puntaje total entre la población en general y los jóvenes con discapacidad, con un promedio general de 44 puntos para el lapso aquí analizado. De acuerdo con la Tabla 22 se puede observar que los estudiantes en general apenas sobrepasan la mitad de la puntuación total de las Pruebas Saber 11 (250 puntos), y que los estudiantes con discapacidad están por debajo del promedio y de la mitad de la puntuación total. En la siguiente ilustración se muestra el histórico de puntuación total obtenido por la población general y los estudiantes con discapacidad.

Ilustración 9. Resultados de las Pruebas Saber 11, promedio general vs población con discapacidad (2016 a 2021)



Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Con los datos presentados en la ilustración 9, el periodo con mayor brecha de calificación fue el 2017 con una diferencia de 55 puntos, y el año con disminución de la brecha de calificación fue 2021 con 35 puntos respectivamente. Aunque visualmente pareciese que la brecha existente se ha reducido, principalmente por una mejora paulatina del puntaje de los estudiantes con discapacidad, es necesario resaltar que el promedio general ha caído en el periodo analizado. Se evidencia que, la brecha de evaluación existente dentro del sistema de educación es menor para los estudiantes con discapacidad, mostrando que, en todas las áreas evaluadas, este segmento de la población está por debajo del promedio general.

Ahora bien, resulta de suma importancia para el análisis de la política pública, determinar si los resultados indican una posible reducción de la brecha del puntaje promedio de la población con discapacidad frente a la población en general, y evaluar así si hay convergencia, dada la implementación del Decreto 1421 en el año 2017. Para esto se realizó un análisis, que ha sido ampliamente usado en economía para evaluar las disparidades del crecimiento económico entre regiones o países. En este contexto, la teoría de convergencia sugiere que la población con capacidad tendrá, en un prolongado lapso, tasas de crecimiento que se igualaran con el promedio general.

Los datos obtenidos de este ejercicio muestran, como se ve en la Tabla 23, la posible existencia de convergencia tipo beta, puesto que la población con discapacidad muestra tasas de crecimiento mayores que la general[37]. Sin embargo, Es importante destacar que ambas tasas de crecimiento son negativas.

Tabla 23. Promedio de los puntajes globales obtenidos y las Tasas de Crecimiento de la población con discapacidad y general.

POBLACIÓN	PROMEDIO	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO

[37] En este caso las Tasas de Crecimiento ambas son negativas, pero en menor medida para la población con discapacidad. Es de anotar que en el año 2016 se tiene un máximo global que afecta la tasa de crecimiento promedio para ambas poblaciones, pero sí se elimina el año 2016 y se observa la tasa de crecimiento desde el año 2017, los datos son del 7,4% para la población con discapacidad y de -0,38% para la población general, lo que en principio podría decir que hay un crecimiento en los resultados obtenidos en las Pruebas Saber 11 de la población con discapacidad y en contraste una tendencia negativa para la población en general.

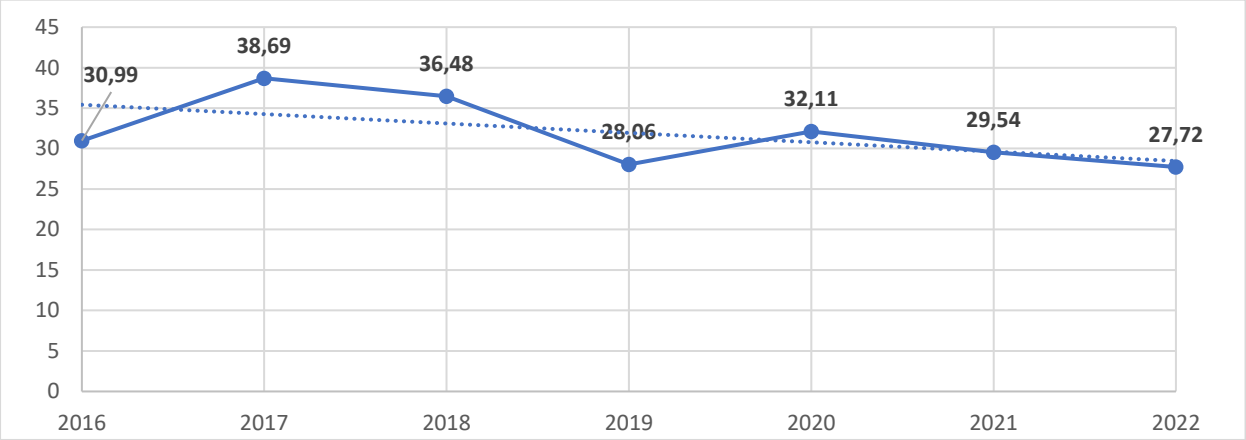
Discapacidad	221,53	-0,3%
General	265,35	-0,6%

Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Sin embargo, hay otro tipo de convergencia, la convergencia tipo sigma. Esta dice que, si a lo largo del periodo de análisis la dispersión entre los datos analizados muestra una tendencia a reducirse existe una tendencia convergente. Esta se puede calcular usando diferentes métricas que calculen la dispersión entre los datos. En este caso, dado que solo se estaban comparando dos series, se optó por calcular la distancia entre los datos como una diferencia y la desviación estándar.

Los resultados obtenidos en la siguiente ilustración, indican una tendencia de la dispersión de los datos a disminuir, indicando así el posible cierre de brechas en el tiempo y la presencia de convergencia tipo sigma.

Ilustración 10. Desviación estándar de la población con discapacidad y la general de 2016 a 2022.



Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Al realizar la proyección del comportamiento de los puntajes obtenidos en los próximos 20 años se observa, en la tabla 24, que hay crecimiento del puntaje global promedio obtenido por la población con discapacidad, si todas las demás variables se mantienen constantes *-ceteris paribus-*, se estima que lograría cerrarse la brecha para el año 2036. Sin embargo, es preciso anotar que, los resultados de la población general han disminuido en los últimos años, reflejados así mismo en la proyección realizada, en la cual se empleó un modelo de regresión lineal que realiza las estimaciones de acuerdo con la tendencia de la serie. Dado el periodo de análisis para realizar el ajuste del modelo, es posible que las proyecciones tengan problemas para capturar adecuadamente los posibles cambios en la tendencia o presenten sesgos importantes.

Tabla 24. Proyección de comportamiento del promedio de los puntajes globales de la población con discapacidad y general 2017-2042.

AÑO	JÓVENES CON DISCAPACIDAD	GENERAL	DIFERENCIA

2016	221,53	265,35	43,82
2017	201,89	256,61	54,72
2018	206,01	257,6	51,59
2019	213,46	253,14	39,68
2020	208,40	253,81	45,41
2021	209,82	251,6	41,78
2022	216,80	256	39,2
2023	217,48	252,76	35,28
2024	219,80	252,37	32,57
2025	222,11	251,86	29,75
2026	224,42	251,35	26,93
2027	226,73	250,84	24,11
2028	229,04	250,33	21,29
2029	231,35	249,82	18,47
2030	233,66	249,30	15,64
2031	235,97	248,79	12,82
2032	238,28	248,28	10
2033	240,59	247,77	7,18
2034	242,90	247,26	4,36
2035	245,21	246,75	1,54
2036	247,52	246,24	-1,28
2037	249,84	245,73	-4,11
2038	252,15	245,22	-6,93
2039	254,46	244,71	-9,75
2040	256,77	244,20	-12,57
2041	259,08	243,69	-15,39
2042	261,39	243,18	-18,21

Fuente: Elaboración DES- Educación con datos del ICFES.

Ahora bien, realizando el respectivo análisis referente a la implementación del Decreto 1421 y los resultados de las Pruebas Saber 11, es preciso realizar los cuestionamientos pertinentes, así ¿la estrategia desarrollada por las Entidades Territoriales Certificadas en cabeza del Ministerio de Educación, en la inclusión efectiva de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad está siendo acertada? Y a su vez en el entendido que, con la proyección aquí presentada, que como se aclaró no tiene en cuenta factores exógenos, si no se rige exclusivamente por el puntaje obtenido, se muestra que, la obtención de mejores resultados por parte de la población con discapacidad es constante, la equiparación con los puntajes generales se alcanzaría en 13 años a partir de 2022 y que esta mejora de resultados, es mayormente evidente por el declive constante del puntaje general. En fines de política pública esto es sinónimo de una acción mal enfocada o mal desarrollada por parte del Estado, debido a que en términos generales la población con discapacidad mejora sus resultados, pero con velocidades no significativas, y por el contrario el conjunto de estudiantes del sistema educativo colombiano muestra cada año en promedio niveles más bajos de puntuación en las pruebas Saber 11.

5.3.3. La Deserción Escolar de Estudiantes con Discapacidad

El Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2022) enfatiza la complejidad inherente a la medición de la deserción escolar, subrayando la necesidad de utilizar múltiples indicadores para abordar adecuadamente este fenómeno. Este análisis examina los indicadores más comúnmente empleados a nivel mundial para evaluar la deserción, los cuales cumplen diversos propósitos de

medición y se adaptan a la disponibilidad de información.

Se destacan seis indicadores ampliamente utilizados que capturan eficazmente la deserción, adaptándose a diferentes horizontes temporales: corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, se incluyen la tasa de deserción intraanual ajustada y la tasa de deserción intraanual, siendo esta última la preferida por el MEN y detallada en el Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Para el mediano plazo, se utiliza la tasa de deserción interanual y la tasa de abandono, mientras que a largo plazo se recurre a la tasa de deserción por cohortes y por grupos de edad, según la disponibilidad de datos en las notas técnicas del Ministerio.
La deserción escolar es un fenómeno multidimensional y multifactorial, como lo subrayan las investigaciones en este ámbito. Se han identificado factores asociados que inciden en las políticas públicas, clasificándolos en individuales (género, habilidades, actitudes), familiares (nivel educativo de los padres, situación económica), institucionales (calidad docente, clima escolar, liderazgo directivo, infraestructura) y contextuales (exposición a violencia, desplazamiento, acceso a servicios públicos) (MEN, 2022).

La comprensión de estos factores es crucial para el diseño e implementación de políticas efectivas destinadas a reducir la deserción escolar y promover la permanencia en el sistema educativo. Además de las fuentes mencionadas, estas reflexiones están respaldadas por investigaciones adicionales sobre el tema (Adams, 2019; UNESCO, 2020).

5.3.3.1. La Deserción Escolar de Estudiantes con Discapacidad

La falta de convergencia internacional en los indicadores para estudiar la deserción escolar genera discrepancias en los cálculos entre países, y diversas causas explican estas disparidades. Entre ellas se encuentran el desconocimiento y la falta de adopción de los indicadores internacionales, así como la disponibilidad y la interpretación variable de los datos para el cálculo. Por otro lado, ciertos factores, como tener alguna discapacidad, cambiar de institución educativa, ser nuevo en la escuela, repetir el año, abandonar temporalmente los estudios o no completar el ciclo escolar, estudiar en áreas rurales, cursar la educación secundaria o participar en la modalidad de Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI), están asociados con un mayor riesgo de abandono escolar (Jones et al., 2018; UNICEF, 2021).

Tabla 25. Resumen de indicadores para medir la deserción escolar a nivel Internacional.

Indicador	Definición	Enfoque Temporal	Consideración de Regreso
Tasa de Deserción Intraanual	Porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema escolar antes de finalizar el año lectivo, en relación con los alumnos matriculados.	Corto Plazo	No se considera si el estudiante regresa al ciclo escolar.
Tasa de Deserción Interanual	Proporción de estudiantes que culminan el año lectivo, pero no ingresan al grado siguiente.	Mediano Plazo	Se evalúa si los estudiantes continúan al siguiente grado.

Tasa de Deserción por Cohortes	Medición a largo plazo que evalúa la proporción de estudiantes que abandonan el sistema educativo antes de completar un nivel o grado específico a lo largo del tiempo.	Largo Plazo	Se analiza la deserción a lo largo de varios años.
Tasa de Deserción por Grupos de Edad	Evaluación a largo plazo que examina la proporción de estudiantes que abandonan la escuela en función de grupos de edad específicos.	Largo Plazo	Se considera la deserción en grupos de edad determinados.
Deserción Intraanual Ajustada	Indicador que tiene en cuenta los casos de estudiantes que se retiran antes de terminar el año lectivo, considerando factores adicionales como el regreso temporal.	Corto Plazo	Incluye el retiro temporal y ajusta la deserción intraanual.

Fuente: Elaboración propia de la CGR
Nota: La deserción intraanual y la deserción intraanual ajustada pueden superponerse, pero la última considera factores adicionales.

5.3.3.2. La medición de la deserción Escolar en Colombia:

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) define la deserción en el Sistema Nacional de Indicadores Educativos como el abandono del sistema educativo antes de completar un grado o nivel (MEN, 2013, p. 72). La tasa de deserción intraanual se calcula como el porcentaje de estudiantes que abandonan antes de finalizar el año lectivo, sin considerar si regresan al ciclo escolar el próximo año.

Por otro lado, el MEN propone definiciones para la tasa de deserción intraanual y la interanual. La primera se refiere a los estudiantes que dejan la escuela durante el año escolar, mientras que la segunda corresponde a aquellos que culminan un año lectivo, pero no avanzan al siguiente grado. Estas mediciones se complementan para proporcionar una visión más completa de la deserción. Por ejemplo, si un estudiante finaliza un año y no se matricula para el siguiente, se considera deserción interanual. El abandono engloba tanto la deserción intraanual ajustada como la interanual. La deserción intraanual, medida actualmente por el MEN, no considera si los estudiantes se matriculan el año siguiente, abarcando tanto retiros temporales como abandonos definitivos. A continuación, se clarifican estos indicadores, siendo el primero el utilizado por el MEN.

Tabla 26. Indicadores para medición de la deserción

Indicador	Definición
Deserción intraanual	Porcentaje de estudiantes que abandonan durante el año escolar, sin contar si se matriculan después.
Deserción interanual	Proporción de estudiantes que terminan un año, pero no avanzan al siguiente grado.
Deserción intraanual ajustada	Considera retiros temporales y abandonos definitivos durante el año lectivo.

Fuente: Elaboración propia de la CGR

Estas definiciones se alinean con los lineamientos del MEN para comprender y abordar la problemática de la deserción escolar (MEN, 2013, p. 72).

5.3.3.3. Factores Asociados a la Deserción Escolar de Estudiantes con Discapacidad en el Contexto Colombiano

La deserción escolar de estudiantes con discapacidad en Colombia se debe a diversos factores interrelacionados, entre los cuales se destacan:

1. **Falta de Acceso a Recursos y Apoyos:** Muchas instituciones educativas carecen de los recursos y personal capacitado para satisfacer las necesidades específicas de estos estudiantes, dificultando su participación y aprendizaje (Jones et al., 2018).
2. **Barreras Físicas y Ambientales:** La falta de accesibilidad en las instalaciones escolares limita la movilidad y el acceso de los estudiantes con discapacidad, lo que afecta su asistencia regular a clases (UNESCO, 2020).
3. **Estigma y Discriminación:** El estigma social y la discriminación afectan la autoestima y el bienestar emocional de los estudiantes con discapacidad, disminuyendo su motivación para permanecer en la escuela (UNICEF, 2021).
4. **Falta de Capacitación Docente:** La falta de capacitación en diversidad e inclusión dificulta la atención individualizada y el apoyo necesario para estos estudiantes (Adams, 2019).
5. **Limitaciones Económicas:** Las familias enfrentan dificultades económicas adicionales debido a los costos de atención médica y terapias especializadas, lo que puede afectar su capacidad para mantener a sus hijos en la escuela (UNESCO, 2020).
6. **Razones Personales y Familiares:** Variables como cambio de residencia, bajo rendimiento académico, conflictos con compañeros, y discriminación por su situación contribuyen a la deserción (Jones et al., 2018; MEN, 2013).

Estos factores, señalados por diversas fuentes, subrayan la complejidad de la problemática de la deserción escolar entre estudiantes con discapacidad en Colombia.

5.3.3.4. Mediciones Registradas por SIMPADE Vigencia 2023

Al examinar los datos de deserción a nivel nacional corte 2023 del SIMPADE a corte de noviembre de 2023, y llamando al Sistema de Información de Matrícula del Ministerio de Educación Nacional (MEN), se observa que hubo 7.837.071 estudiantes matriculados en el periodo 2023. La tasa de deserción intraanual fue del 4,57%, lo que equivale a 358.226 desertores distribuidos en los niveles de preescolar, básica y media (MEN, 2023).

Tabla 27. Tasa de Deserción Nacional corte 2023 (Sector Oficial)

Año	SIMAT	Desertores Escolares	Porcentaje

Tasas de deserción Intraanual (Nacional)	2023	9.068.148	358.226	4,57%

Fuente: Elaboración propia, datos SIMPADE Corte Nov 2023

Con el propósito de mejorar el seguimiento de las trayectorias educativas, optimizar la cobertura y fortalecer las estrategias de permanencia y monitoreo individualizado, se han implementado más de 140 ajustes en el Sistema de Información de Matrícula (SIMAT) y el Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE). Estos ajustes se centran en la caracterización de estudiantes con discapacidad, de los cuales solo el 21.9% está caracterizado. El objetivo es identificar las necesidades educativas, pedagógicas, didácticas, evaluativas y contextuales de estos estudiantes (MEN, 2022).

Tabla 28. Desertores Escolares SIMAT Caracterizados en SIMPADE corte 2023 (Sector Oficial)

	Año	SIMAT	SIMPADE	Porcentaje
Posibles Desertores INTRAANUALES SIMAT Caracterizados en SIMPADE	2023	358.226	78.564	21,90%

Fuente: Elaboración propia, datos SIMPADE Corte Nov 2023

A continuación, se presenta la frecuencia de las múltiples causas de deserción de los estudiantes según los datos suministrados por el MEN a través de SIMPADE

Tabla 29. Frecuencia de deserción de estudiantes con discapacidad en 2023

Personal	
Bajo Rendimiento Escolar	190
Dificultades Académicas	148
Expulsión De Estudiante	9
Extraedad	95
Metod Proc Pedag No Responden Particular	20
No Existe Formación Sobre Plan De Vida	17
No Existe Orientación Socio Ocupacional	3
Padres A Temprana Edad	10
Piensa Que El Estudio No Le Servirá De Nada	27
Poco Gusto Por El Estudio	298
Problemas De Escritura	14
Problemas De Lectura	14
Problemas De Oralidad	11
Repitencia	65
Salud Del Estudiante	155
Trabajar	45

Total	**1.121**
Institucional	
Conflictos Entre Directivos	1
Conflictos Entre Docentes	1
Conflictos Entre Estudiantes	11
Conflictos Entre Estudiantes Y Docentes	4
Costos Educativos	1
Discriminación	2
Establecimiento En Zona De Desastres	1
Establecimiento En Zona Lejana	10
Establecimiento En Zona No Segura	2
Insuficiencia Atención Psicosocial	4
Jornadas No Adecuadas Al Tiempo Del Estudiante	1
Oferta Incompleta De Grados	1
Oferta No Inclusiva	3
Planta Docente Incompleta	1
Problemas Infraestructura	1
Trato Agresivo	3
Total	**47**
Contexto	
Cultivos Ilícitos	2
Distancia Hogar Al Establecimiento	31
Drogadicción	8
Inseguridad	8
Matoneo Escolar Bullying	4
Presencia De Grupos Armados	4
Total	**57**
Familiar	
Cambio De País	156
Cambio De Residencia	803
Desempleo De Los Padres O Acudientes	43
Desplazamiento Forzado	3
Muerte De Los Padres	4
Poca Importancia Educación Por Padres O Acudientes	177
Total	**1186**
Otras Razones	
Otras Razones	632

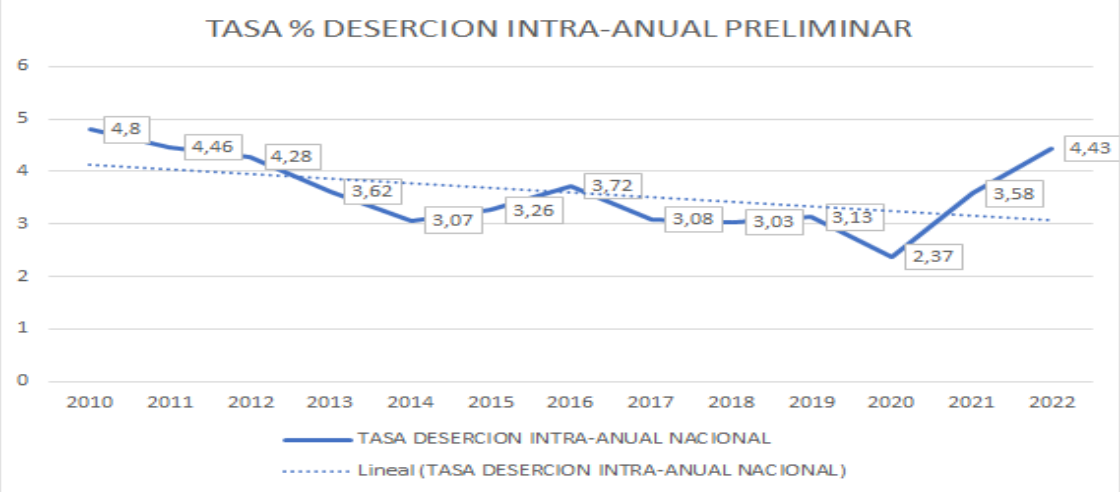
Fuente: Elaboración Propia, con datos provenientes del SIMPADE, Vigencia 2023

5.3.3.5. Tasa de Deserción Nacional Intraanual (2010-2022)

Los datos proporcionados por SIMPADE revelan que en los últimos años la tasa de deserción intraanual ha mostrado una tendencia general a la baja, aunque con variaciones. Como se muestra en la Ilustración 11, la tasa disminuyó del 4,8% en 2010 al 3,07% en 2014, seguida de fluctuaciones leves en años posteriores. En 2019, se observó un repunte seguido de una notable reducción en 2020, alcanzando un mínimo del 2,37%, lo que representa una disminución del 50,6% desde 2010. Sin embargo, en 2021 y 2022 se registraron aumentos significativos, alcanzando un 3,58% y un 4,43% respectivamente.

Es importante señalar que las cifras de 2020 y 2021 mostraron una atipicidad debido a la pandemia de COVID-19, según el MEN. En 2020, las entidades territoriales reportaron una tasa del 2,37%, posiblemente influenciada por acciones de retención implementadas en respuesta a la emergencia. No obstante, también podría haber subregistro debido a deficiencias en el seguimiento. En 2021, se observó un incremento coherente con los efectos continuos de la pandemia, con una tasa del 3,58% que se elevó a 4,43% en 2022.

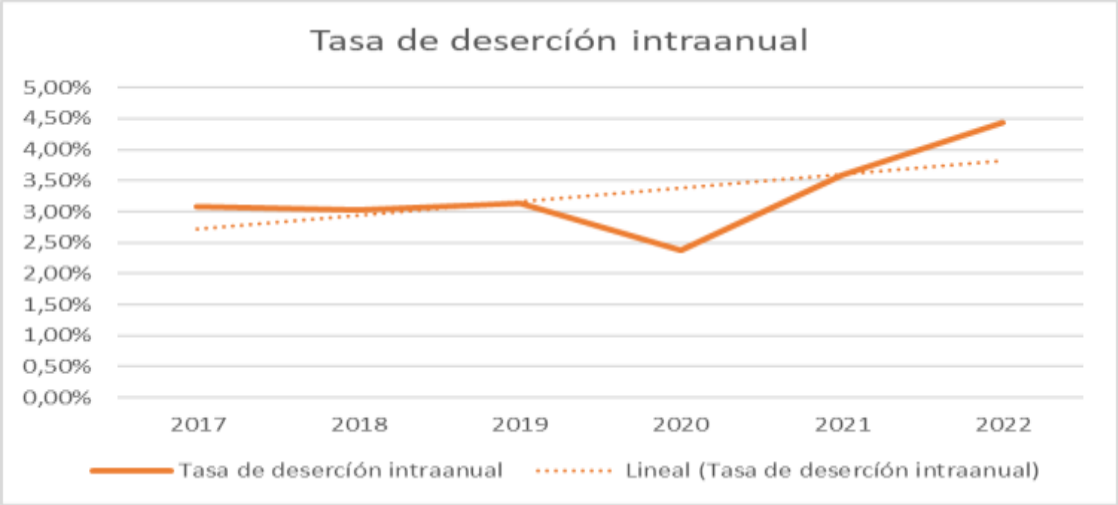
Ilustración 11. Tasa de deserción Intraanual 2010-2022



Fuente: Elaboración propia, proveniente del SIMPADE

Como se observa en la ilustración 11, es necesario observar en los últimos cinco años la tendencia lineal de la tasa de deserción, puesto que en el periodo analizado (2010-2022) tiene tendencia negativa sin embargo el efecto es positivo pues las tasas de deserción disminuyen en el tiempo, caso contrario ocurre cuando analizamos la tendencia en el periodo 2017-2022 (ver ilustración 12), debido a que, aunque la tendencia es positiva los efectos son negativos entendiendo que la tasa de deserción aumenta en el tiempo analizado.

Ilustración 12. Tasa de deserción Intraanual 2017-2022

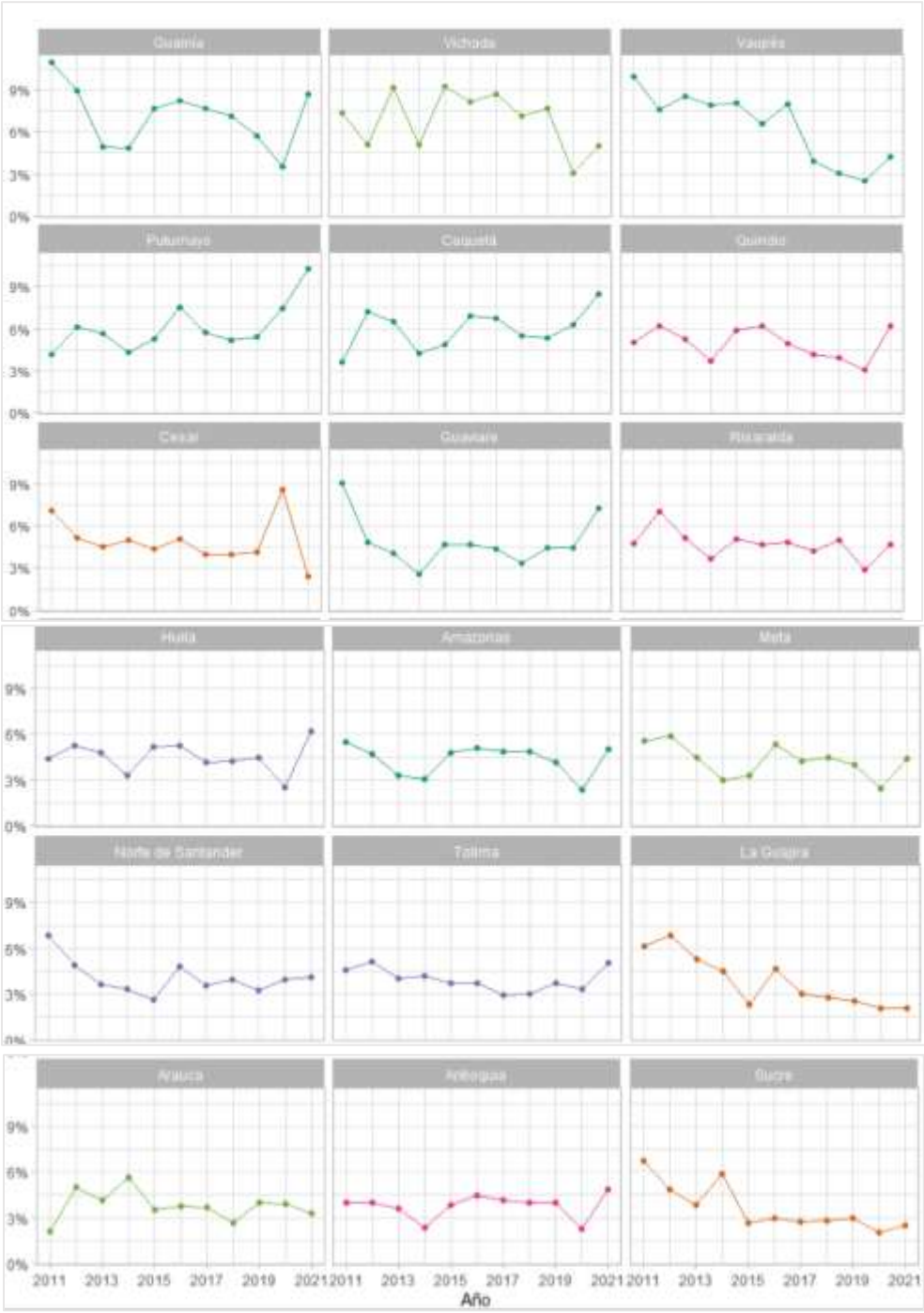


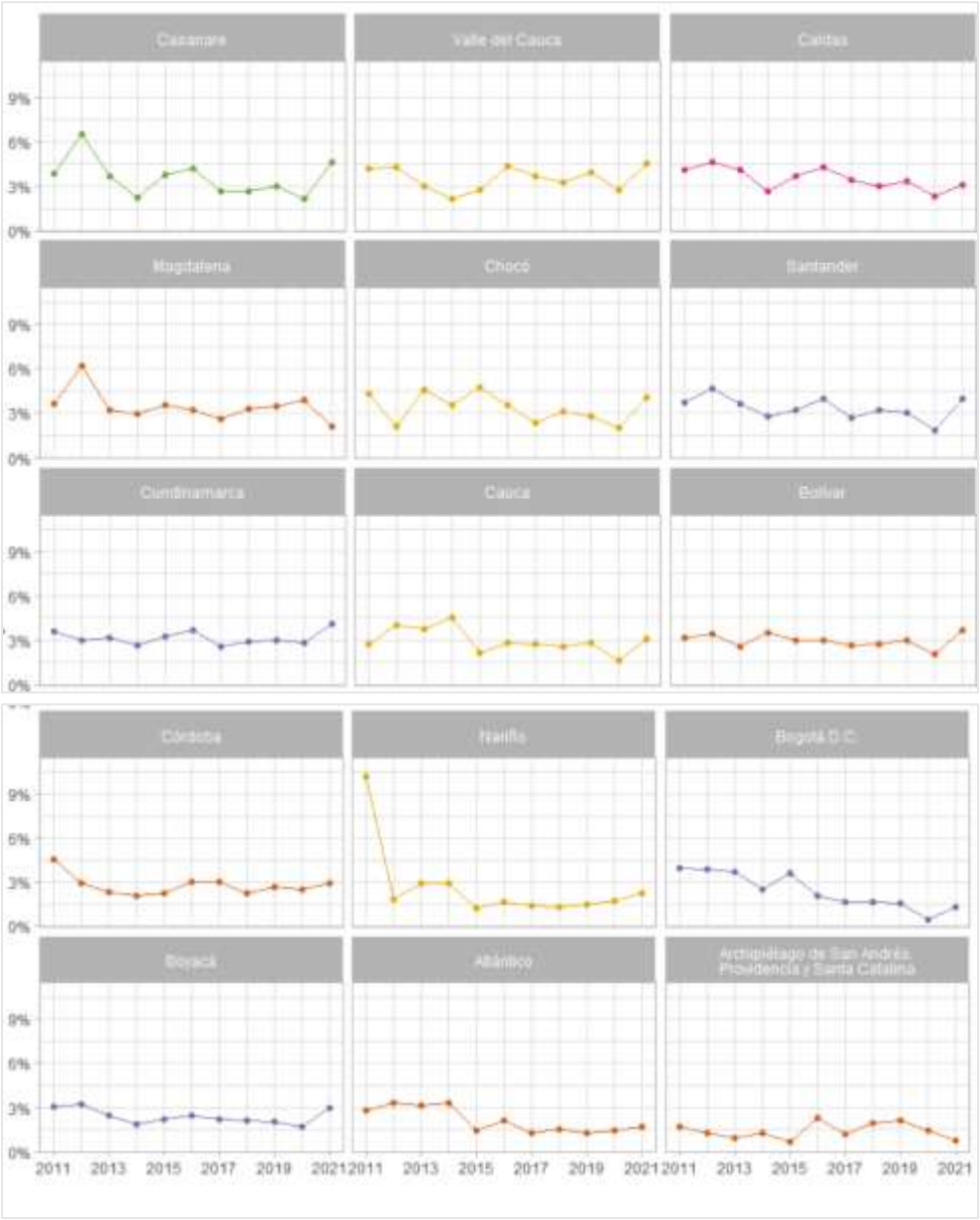
Fuente: Elaboración propia, proveniente del SIMPADE

5.3.3.6. Comportamiento de la Deserción por Departamentos 2011-2021

Por otro lado, la deserción escolar en Colombia muestra disparidades regionales, como se ilustra a continuación. Esta presenta la variación de la tasa de deserción entre 2011 y 2021 en cada departamento, ordenados desde los de mayor deserción hasta los de menor. Los departamentos con tasas más altas oscilan entre 7 y 12%, mientras que los de menor deserción tienen tasas inferiores al 4%. La región amazónica destaca por su alta deserción intraanual, con cuatro de los cinco departamentos con tasas más altas (Guainía, Vaupés, Putumayo y Caquetá), junto con Vichada de la región de los Llanos/Orinoquía. En contraste, San Andrés y Providencia, Atlántico, Boyacá, Bogotá D.C., Nariño y Córdoba presentan las tasas de deserción más bajas en el período analizado. Esta información se basa en datos del MEN y otras fuentes pertinentes.

Ilustración 13. Tasa de deserción entre 2011 y 2021 por departamento


Guainía
Vichada
Vaupés
Putumayo
Caquetá
Quindío
Cesar
Guaviare
Risaralda
Huila
Amazonas
Meta
Norte de Santander
Tolima
La Guajira
Arauca
Arlequipa
Sucre
9%
6%
3%
0%
2011
2013
2015
2017
2019
2021
Año



Fuente: Basada en datos del MEN y otras fuentes pertinentes

Lo que llama la atención de los resultados observados, relacionados con la tasa de deserción intraanual la cual ofrece información relevante de corto plazo respecto a los estudiantes que no finalizan (o abandonan) sus estudios en el año lectivo. Sin embargo, es importante anotar que la tasa de deserción intraanual es un indicador que solo ofrece información acerca de la deserción dentro de un año, pero no aporta información acerca de si los estudiantes regresaron al colegio en el año siguiente. Por tanto, resulta clave preguntar qué pasa con los estudiantes con el cambio del año escolar (MEN 2022).

Siguiendo con el análisis, a continuación, se presentan los datos relacionados con el número de estudiantes matriculados con discapacidad, frente al número de desertores y la tasa de deserción en la vigencia 2023, discriminado por cada uno de los tipos de discapacidad según las clasificaciones establecidas por el MEN, los cuales son suministrados por SIMAT. De la cual se puede concluir que, de un total de 200.349 estudiantes con discapacidad, 10.399 estudiantes con discapacidad son desertores, lo que equivale al 5,19 % de la población de estudiantes con necesidades educativas especiales, en el sector oficial del país.

Adicionalmente al comparar los datos con la tabla 30 Tasa de Deserción Nacional corte 2023, se puede concluir que la tasa de deserción de la población estudiantil con discapacidad es superior a la tasa en el mismo rubro a nivel nacional.

Tabla 30. Tasa de Deserción de Estudiantes con Discapacidad Intraanual Preliminar corte Nov 2023 (Sector Oficial)

Discapacidad	Matrícula 2023	Deserción Escolar	Tasa %
DI- Cognitivo	96.041	5.204	5,42%
Psicosocial	36.752	2.485	6,76%
Múltiple Discapacidad	19.528	991	5,07%
Trastorno del espectro Autista	16.048	364	2,27%
Limitación Física 13.015	13.015	510	3,92%
SV-Baja Visión	6.317	244	3,86%
SA-Usuario del Castellano	6.017	184	3,06%
SA-Usuario del LSC	3.140	141	4,49%
SV-Ceguera	2.217	99	4,47%
Otra Discapacidad	425	31	7,29%
Voz y Habla	386	22	5,70%
Sistémica	341	25	7,33%
Sordoceguera	122	99	81,15%
Total	**200.349**	**10.399**	**5,19%**

Fuente: Elaboración propia, proveniente del SIMPADE

5.3.3.7. Tasa de Deserción de Hombres y Mujeres en el Sistema Educativo Colombiano Corte 2023

Para analizar estos datos sobre deserción en estudiantes discapacitados en Colombia en 2023, se calcula la tasa de deserción intraanual para mujeres y hombres por separado y luego compararemos los resultados. Siendo la tasa de deserción intraanual para mujeres es del 5,9% y para hombres es del 6,4%.

Ahora, para comparar la deserción de género, podemos restar las tasas de deserción de mujeres y hombres:

Diferencia en la tasa de deserción = Tasa de deserción intraanual de hombres - Tasa de deserción intraanual de mujeres
Diferencia en la tasa de deserción = 6,4%-5,9%
Diferencia en la tasa de deserción = 0,5%

Esto significa que la tasa de deserción intraanual de hombres es un 0.5% más alta que la de mujeres en 2023. Además de esta comparación directa, también sería útil profundizar en las posibles razones detrás de estas diferencias de deserción entre mujeres y hombres discapacitados, como el acceso desigual a recursos, el apoyo educativo diferencial, las barreras físicas o sociales, entre otros factores.

Tabla 31. Tasa de Deserción de Estudiantes con Discapacidad Intraanual Preliminar corte Nov 2023 (Sector Oficial)

	Año	Total, Mujeres	Mujeres Desertoras	Porcentaje	Total, Hombres	Hombres Desertores	Porcentaje
Tasa de Deserción Intraanual (mujeres vs hombres)	2023	76.647	3.819	5,9%	123.702	6.487	6,4%

Fuente: Elaboración propia, proveniente del SIMPADE

5.3.3.8. Comparativa de Deserción Intraanual de Estudiantes con Discapacidad por Regiones Vigencia 2023.

Como se puede apreciar en la tabla 32, al realizar un análisis Comparativo se evidencia que, las regiones de Eje Cafetero y Antioquia (7,9%), y Centro-Sur Amazonía (7,1%) tienen tasas de deserción notablemente más altas que el promedio nacional y otras regiones. Lo anterior llama la atención sobre las razones detrás de estas altas tasas de deserción en estas regiones, como la accesibilidad a la educación, recursos educativos, apoyo para estudiantes discapacitados, entre otros.

Por otra parte, las regiones de Caribe y Centro-Oriente muestran tasas de deserción más bajas en comparación con otras regiones (5,0%) seguida de Caribe con un 5.3%, lo que sugiere posibles prácticas efectivas en retención estudiantil que podrían servir como modelos para otras áreas. Las tasas de deserción en Llanos y Pacífico están por encima del promedio nacional de 6,2%.

En resumen, este análisis proporciona una visión general de las tasas de deserción en estudiantes discapacitados por región en Colombia en 2023, identificando áreas con tasas más altas que podrían requerir intervenciones específicas para abordar la deserción escolar.

Tabla 32. Comparativa de Deserción Intraanual de Estudiantes con Discapacidad por Regiones (auditadas) Vigencia 2023

Regiones	Vigencia	Población	Desertores	Porcentaje
Caribe	2023	40.007	1.664	5,3%
Centro-Oriente	2023	56.955	2.362	5,0%
Centro-Sur	2023	12.928	800	7,1%
Eje Cafetero	2023	53.347	3.619	7,9%
Llanos	2023	9.385	499	6,8%
Pacífico	2023	22.911	1.349	6,2%
Total		**194.533**	**10.293**	**6,2%**

Fuente: Elaboración propia, proveniente del SIMPADE

6. Conclusiones y retroalimentación en temas claves para la implementación de política pública.

1. 8 de cada 10 estudiantes con discapacidad no están caracterizados dentro del SIMAT, evidenciando que el servicio educativo de educación inclusiva no está siendo efectivo para la atención de las necesidades educativas especiales, lo anterior reforzado en que el 21% de los niños con discapacidad registrados en el SIMAT (38.067 estudiantes con discapacidad) cuentan con certificación del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), quedando un 79% por caracterizar (162.280 estudiantes con discapacidad). Esto subraya la preocupación por la falta de certificación, ya que afecta la asignación precisa de recursos y la calidad de la atención educativa.

2. En relación con la financiación para la educación especial, el 20% adicional por estudiante caracterizado con discapacidad podría no ser suficiente, considerando la prevalencia de la discapacidad física. De acuerdo con la información del Ministerio de Salud y Protección Social, la discapacidad física es la más prevalente con 179.903 personas valoradas. Esto plantea la reflexión sobre si el 20% de recursos adicionales por estudiante caracterizado con discapacidad es un valor adecuado, especialmente teniendo en cuenta las barreras de infraestructura, lo que podría incrementar los costos para la efectiva prestación del servicio.

3. El análisis derivado de las auditorías de cumplimiento efectuadas respecto a la implementación de la educación inclusiva y el decreto 1421 se llevaron a cabo en 81 ETC (32 departamentos y 49 municipios), es decir el 83,5% del total de entidades territoriales certificadas en educación del país durante el 2023, lo que representa el 97% del total de estudiantes con discapacidad registradas en el SIMAT (187.494 estudiantes con discapacidad).

   Derivado de este análisis, se evidenciaron hallazgos, en la región Centro Oriente con 18 hallazgos (11 administrativos, 6 disciplinarios y 1 fiscal por un monto de

$44.359.039[38]), la región Caribe con 17 hallazgos (10 administrativos, 7 disciplinarios), región Centro Sur con 15 hallazgos (8 administrativos, 6 disciplinarios y 1 fiscal por valor de $266.077.175[39]), región Pacifico con 7 hallazgos (4 administrativos, 3 disciplinarios), región Eje Cafetero con 5 hallazgos (3 administrativos, 2 disciplinarios) y región Llanos con 5 hallazgos (3 administrativos, 2 disciplinarios).

De acuerdo con estos hallazgos tanto administrativos, disciplinares y fiscales se presentó afectación en el servicio de educación inclusiva a aproximadamente 77.691 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, representado en un 55% por la región Centro Oriente (42.654), seguido de la región Caribe (11.306) con 15% y Pacífico (9.492) con 12%, en contraste, las regiones que representan menor proporción de afectación son Llanos (5.619) con 7%, Centro Sur (5.013) con 6% y Eje Cafetero (3.616) con 5%.

A partir de los hallazgos disciplinarios y fiscales se estima que la población afectada es de aproximadamente 39.406 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, representado en un 36% por la región Centro Oriente con una afectación aproximada de 14.312 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, seguido de la región Pacífico con el 23%, Llanos con 14% y Centro sur con el 13% (8.940, 5.619 y 5.013 estudiantes con discapacidad respectivamente), en contraste, las regiones que representan menor proporción de afectación son Caribe con el 10% y Eje Cafetero con el 4% (3.906 y 1.616 estudiantes con discapacidad respectivamente).

La categoría en la cual los hallazgos son más recurrentes es, la Implementación de Estrategias Pedagógicas y Planes Individuales, afectando aproximadamente 18.702 niños, niñas y jóvenes con discapacidad, seguido de las categoría Cumplimiento de Obligaciones y Políticas de Educación Inclusiva, y, Gestión de Contratos y Recursos Financieros (15.186 y 12.674 niños, niñas y jóvenes con discapacidad respectivamente), en menor proporción se encuentran las categorías Dotación de Recursos y Materiales Educativos, Gestión de Programas y Acciones Específicas y Cumplimiento de Perfiles Profesionales (3.716, 2.766 y 1.190 estudiantes con discapacidad respectivamente).

[38] En la visita realizada por la CGR a la IE Santa Inés, ubicada en el municipio de Silvania, se evidenció deterioro prematuro y omisión de mantenimiento preventivo y correctivo de uno de los dispositivos de transporte vertical contratados (elevapersonas), por incumplimiento de las obligaciones del convenio con cargo a la Entidad Territorial Certificada (ETC) generando que en la IE no se preste un servicio integral, ya que este dispositivo no está en funcionamiento, razón por la cual, se determina un presunto detrimento al patrimonio público por $44.359.039, para mantener la infraestructura física que apoye la población con discapacidad.

[39] Se consideró un presunto detrimento patrimonial en los recursos del SGP por $266.077.175 por mayor valor pagado al Operador del contrato 1882 de 2021, ya que se pagó la totalidad del precio pactado cuando los kits se recibieron sin el contenido completo para el uso en la educación de la población con discapacidad del departamento del Tolima, lo anterior, por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato, e incorrecta actuación del operador al cobrar la totalidad del precio contratado sin el cumplimiento pleno del objeto contractual.

Siguiendo las consideraciones antes mencionadas, y de acuerdo con la hipótesis 1 definida para el estudio, se puede afirmar que, el marco legal para la educación inclusiva no está siendo aplicado de manera efectiva a nivel nacional en términos de permanencia, calidad y cobertura, lo cual se evidenció en las auditorías analizadas en todo el territorio nacional y los 67 hallazgos encontrados (39 administrativos, 26 disciplinarios y 2 fiscales de los cuales el 86% de la cuantía fiscal corresponde al componente “Gestión de Contratos y Recursos Financieros” y el 14% obedece a la “Dotación de recursos y materiales educativos”).

Una de las principales áreas de mejora está relacionada con la falta de recursos y apoyo adecuados para implementar plenamente las disposiciones del decreto en todas las regiones del país, de acuerdo a las manifestaciones de los sujetos de control. A pesar de los esfuerzos realizados, muchas escuelas carecen de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para proporcionar una educación inclusiva de calidad. Esto puede contribuir a un mayor riesgo de deserción escolar entre los estudiantes con necesidades educativas especiales, ya que pueden enfrentar barreras adicionales para acceder y participar en la educación.

Además, la falta de capacitación adecuada para los docentes en materia de educación inclusiva es otro factor importante que contribuye a la deserción escolar, según lo planteado por los sujetos de control auditados. Muchos docentes carecen de las habilidades y el conocimiento necesarios para atender las necesidades de diversidad de los estudiantes en el aula, lo que puede llevar a una exclusión y marginación involuntaria de ciertos grupos de estudiantes. Esto puede resultar en una experiencia educativa menos satisfactoria para estos estudiantes y, en última instancia, aumentar la probabilidad de que abandonen la escuela.

Para abordar estos desafíos y mejorar la implementación del Decreto 1421, es necesario un enfoque integral que incluya acciones como la asignación de más recursos para la educación inclusiva, la mejora de la capacitación docente, el fortalecimiento de los sistemas de apoyo y seguimiento, y la promoción de la participación de las familias y la comunidad en el proceso educativo.

4. Es relevante destacar que, según información del MEN, de un total de 200.349 estudiantes con discapacidad, 10.399 estudiantes con discapacidad son desertores, lo que equivale al 5,19% de la población de estudiantes con necesidades educativas especiales en el sector oficial del país. Esta cifra es superior a la tasa nacional (4,57%) en la misma vigencia de 2023, indicando la necesidad de aumentar los esfuerzos de las partes interesadas para reducir el abandono escolar por parte de esta población con discapacidad.

5. El análisis detallado de los resultados de las Pruebas Saber 11 en Colombia, enfocado en la población con discapacidad, revela importantes brechas educativas en comparación con la población general. Estos hallazgos son fundamentales para comprender el impacto de la implementación del Decreto 1421 de 2017, que busca garantizar la inclusión de personas con discapacidad en el sistema educativo colombiano. La población con discapacidad muestra consistentemente un desempeño académico inferior en áreas clave, como Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés, en comparación con la población general. La brecha fue más pronunciada en 2017, donde la población con discapacidad obtuvo 54,72 puntos menos que la población general, y se ha mantenido con un promedio general de 44 puntos durante el periodo 2016-2022.

   Aunque se observa una mejora en los puntajes de la población con discapacidad, la caída constante de los puntajes generales plantea interrogantes sobre la efectividad de la estrategia. El análisis de convergencia tipo beta y sigma sugiere una posible convergencia entre ambas poblaciones a lo largo del tiempo. A pesar de la mejora constante de los resultados en la población con discapacidad, la caída de los puntajes generales plantea dudas sobre la dirección de la política pública, especialmente en un contexto donde los puntajes generales disminuyen.

6. En relación con la diferencia numérica o proporcional de personas con discapacidad caracterizada y certificada entre géneros (328.222), se evidencia que el 57,7% son hombres y el 42,3% son mujeres. Al contrastar esta información con diversas bases de datos consultadas, se observa una tendencia mayoritaria de población con discapacidad hacia el género masculino. Según el SIMAT, la discapacidad prevalente en niños, niñas y jóvenes (población de 6 a 18 años) es la intelectual, abarcando casi la mitad de la población de estudiantes con discapacidad (49,40%) a nivel nacional 2023. Le sigue la categoría Mental-Psicosocial (17,47%) y Múltiple (9,65%). Sin embargo, esta caracterización varía según la base de datos consultada; por ejemplo, el DANE reporta la sordoceguera como la categoría más numerosa en el mismo rango de edad, mientras que la UNESCO destaca la discapacidad visual.

   A partir de estas observaciones, se destaca la importancia de tener claridad sobre las necesidades específicas de este grupo para garantizar una educación inclusiva y ajustes razonables en concordancia con los principios del Decreto 1421 de 2017, lo cual requiere una articulación más precisa entre el sistema educativo y el de salud.

   Teniendo en cuenta que, el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) en Colombia es una herramienta crucial para organizar y controlar el proceso de matriculación en todas las etapas educativas, así como para proporcionar información confiable

que respalde la toma de decisiones en el ámbito educativo, la misma no está actualizada a las categorías y definiciones proporcionadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, tal como se establece en la Resolución 113 de 2020, lo cual genera distorsiones en la aplicación de la política pública.

A partir de lo anterior, se recomienda una actualización constante en el Sistema Integrado de Matrícula que refleje con precisión la diversidad y dinámica de la población con discapacidad, aspectos mencionados por los sujetos de control auditados en el periodo 2023.

A pesar de los avances logrados con la implementación del Decreto 1421 de 2017 en Colombia, aún existen aspectos por mejorar que tienen una relación directa con la deserción escolar en el país. Los datos suministrados por regiones y a nivel nacional proporcionan una visión más clara de los desafíos que enfrenta la educación inclusiva en Colombia y las áreas que requieren atención adicional, también destacan disparidades significativas en las tasas de deserción escolar en todo el país. Regiones como el Eje Cafetero y Antioquia muestran tasas de deserción más altas, lo que puede indicar la presencia de desafíos adicionales en estas áreas que pueden estar afectando la implementación efectiva del Decreto 1421 y la educación inclusiva en general.

7. De acuerdo con la estimación realizada de costos adicionales autorizados para la prestación del servicio educativo de la población con discapacidad registrada en el SIMAT con fecha de corte noviembre 2023[40], en línea con la hipótesis 2 definida para el estudio, se evidencia que, se destinaron de manera adicional, aproximadamente $71.951 millones de pesos en la zona urbana y $24.013 millones en la zona rural, los cuales no están siendo empleados de manera efectiva, pues se encontraron diversos hallazgos en todas las regiones del país en mayor medida relacionadas con el cumplimiento de obligaciones y pólizas para la prestación del servicio de educación inclusiva, gestión de contratos y recursos financieros e implementación de estrategias pedagógicas y planes individuales, afectando aproximadamente a 77.691 estudiantes con discapacidad.

[40] Para efectos del cálculo se tomó el valor por alumno que se destina a financiar la prestación del servicio educativo, de acuerdo con las tipologías educativas que define la Nación, atendiendo los niveles educativos (preescolar, primaria, secundaria y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional (Documento de Distribución SGP-73-2023). Adicionalmente, para estimar el valor total de la prestación del servicio de la población con discapacidad se calculó el 20% para los estudiantes reconocidos en el SIMAT con algún tipo de discapacidad.

7. Anexos

Relación del total de estudiantes y estudiantes con discapacidad

Entidades Territoriales Certificadas	Número total de Estudiantes	Número total de estudiantes con discapacidad	% Relación de Estudiantes con discapacidad
Amazonas (ETC)	17.754	177	1,0%
Antioquia	473.468	12.436	2,6%
Apartado	27.225	655	2,4%
Arauca	66.597	660	1,0%
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (ETC)	10.993	124	1,1%
Armenia	43.397	1.204	2,8%
Atlántico	123.588	2.408	1,9%
Barrancabermeja	51.002	876	1,7%
Barranquilla	249.836	4.225	1,7%
Bello	81.372	2.388	2,9%
Bogotá	1.098.918	21.693	2,0%
Bolívar	228.957	2.542	1,1%
Boyacá	142.415	2.894	2,0%
Bucaramanga	99.773	1.849	1,9%
Buenaventura	60.729	539	0,9%
Caldas	90.628	3.764	4,2%
Cali	332.589	4.649	1,4%
Caquetá	50.013	473	0,9%
Cartagena	214.558	3.325	1,5%
Cartago	20.075	550	2,7%
Casanare (ETC)	56.593	965	1,7%
Cauca	214.760	3.623	1,7%
Cesar	175.744	1.041	0,6%
Chía	27.481	416	1,5%
Chocó	101.847	1.114	1,1%
Ciénaga	28.616	517	1,8%
Córdoba	227.748	2.018	0,9%
Cúcuta	153.182	2.107	1,4%
Cundinamarca	285.644	5.437	1,9%
Dosquebradas	31.264	1.208	3,9%
Duitama	23.786	550	2,3%
Envigado	30.883	1.272	4,1%
Facatativá	25.594	269	1,1%
Florencia	36.196	637	1,8%
Floridablanca	46.625	831	1,8%
Funza	17.584	340	1,9%
Fusagasugá	26.137	617	2,4%
Girardot	18.760	420	2,2%
Girón	32.263	506	1,6%
Guadalajara de Buga	19.791	396	2,0%
Guainía (ETC)	12.385	305	2,5%
Guaviare (ETC)	19.620	221	1,1%
Huila	138.547	1.880	1,4%
Ibagué	101.987	2.040	2,0%

Ipiales	23.284	330	1,4%
Itagüí	40.807	1.141	2,8%
Jamundí	26.714	381	1,4%
La Estrella	14.457	552	3,8%
La Guajira	93.465	1.784	1,9%
Lorica	24.720	410	1,7%
Magangué	28.268	335	1,2%
Magdalena	201.590	1.987	1,0%
Maicao	54.878	324	0,6%
Malambo	29.548	805	2,7%
Manizales	52.204	2.105	4,0%
Medellín	370.247	9.657	2,6%
Meta	115.624	1.713	1,5%
Montería	103.028	1.570	1,5%
Mosquera	28.944	497	1,7%
Nariño	127.780	2.881	2,3%
Neiva	71.376	1.353	1,9%
Norte de Santander	165.539	1.774	1,1%
Palmira	55.951	811	1,4%
Pasto	63.804	1.948	3,1%
Pereira	83.270	4.699	5,6%
Piedecuesta	33.485	759	2,3%
Pitalito	32.025	291	0,9%
Popayán	57.830	1.162	2,0%
Putumayo (ETC)	73.023	1.126	1,5%
Quibdó	34.250	395	1,2%
Quindío	38.789	1.896	4,9%
Riohacha	60.192	809	1,3%
Rionegro	23.692	652	2,8%
Risaralda	47.759	1.649	3,5%
Sabaneta	11.736	553	4,7%
Sahagún	20.637	349	1,7%
San Andres de Tumaco	44.203	208	0,5%
Santa Marta	120.632	1.054	0,9%
Santander	146.323	2.941	2,0%
Sincelejo	64.097	1.260	2,0%
Soacha	118.389	2.043	1,7%
Sogamoso	26.630	396	1,5%
Soledad	79.688	1.566	2,0%
Sucre	145.220	1.953	1,3%
Tolima	153.529	2.797	1,8%
Tuluá	32.408	1.110	3,4%
Tunja	31.580	706	2,2%
Turbo	37.415	634	1,7%
Uribia	64.647	98	0,2%
Valle del Cauca	140.173	2.545	1,8%
Valledupar	109.155	968	0,9%
Vaupés (ETC)	8.232	73	0,9%
Vichada (ETC)	14.704	64	0,4%
Villavicencio	96.713	1.811	1,9%
Yopal	39.933	958	2,4%

Yumbo	22.692	385	1,7%
Zipaquirá	25.945	377	1,5%
Total, general	**9.068.148**	**166.806**	**1,8%**

Fuente: SIMAT – Marzo de 2023

8. Referencias

Al-Azawei, A., Serenelli, F., & Lundqvist, K. (2016). Universal Design for Learning (UDL): A content analysis of peer reviewed journals from 2012 to 2015. Journal of the Scholarship of Teaching and Learning, 16(3), 39-56.

Alba Pastor, C. (2019). Diseño Universal para el Aprendizaje: un modelo teórico-práctico para una educación inclusiva de calidad. Participación educativa.

Announcement of the World Bank~^!!^s Project to Improve Chile~^!!^s Secondary Education on May 10, 1995: Announcement of the World Bank's Project to Improve Chile~^!!^s Secondary Education on May 10, 1995. (s. f.). World Bank. https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/947531625049661614/announcement-of-the-world-banks-project-to-improve-chile-s-secondary-education-on-may-10-1995

BENÍTEZ TURRIAGO, Luz Adriana; BOHÓRQUEZ BOHÓRQUEZ, Sindy Cristal; PLAZAS HERNÁNDEZ, Claudia Yaneth. Decreto 1421 de 2017: derecho a la educación de las personas con discapacidad, entre la norma legal y la voluntad política, perspectiva administrativa y financiera para Bogotá DC. 2018.

Cáceres, G. J. (1997). Puntos de controversia en torno al documento marco de acción sobre necesidades educativas especiales. Pedagogía y Saberes, 9. https://doi.org/10.17227/01212494.9pys29.34

CAST. (2011). Universal Design for Learning Guidelines version 2.0. Wakefield, MA. Retrieved from http://www.udlcenter.org/sites/udlcenter.org/files/UDL_Guidelines_Version_2.0_(Final)_3.doc

CONPES, C. (2004). CONPES 80 "POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD".

Constitucional, C. (2001). Sentencia T-255 de 2011. MP. Jose Gregorio Hernández.

Constitucional, C. (2011). Sentencia T 390 de 2011. MP. Joge Iván Palacio Palacio.

Constitucional, C. Sentencia T-492 de 1992. MP Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Cortés Díaz, M., Arias Gago, A. R., & Ferreira Villa, C. (2022). Perspectiva inclusiva en el currículo de educación primaria desde el diseño universal para el aprendizaje: un estudio comparado. Revista española de educación comparada.

D. M. S. E. (1990). Conferencia Mundial sobre la educación para todos

De Bogotá, C. D. C. (1994). Ley 115 de 1994. Recuperado el, 11.

De Colombia, C. P. (1991). constitución política de Colombia 1991. Recuperado de http://www. constitucioncolombia.

de Colombia, G. (1996). Ley 324, donde se reconoce la existencia de una lengua de señas en Colombia. La Ley establece la obligatoriedad del Estado a financiar la formación de intérpretes de esta lengua, así como su uso en la televisión, https://puntodis. com/wpcontent/uploads/2015/12/Ley_324_de_1996. pdf.

de Derechos Humanos, D. U. (1948). Declaración Universal de los Derechos humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 10.

de Salud, S. D. S. (1997). LEY 361 DE 1997 (FEBRERO 7).

Decreto 1421. (2017). Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad. Publicado en el Diario Oficial No. 50.340 de 29 de agosto de 2017 Decreto 1421 de 2017 - Gestor Normativo - Función Pública (funcionpublica.gov.co)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s.f.). Vivienda VIS y NO VIS, ficha metodológica. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/encuesta-de-actitudes-y-comportamientos-sobre-sexualidad.

Departamento Nacional de Planeación (9 de diciembre de 2013). Política Pública Nacional de inclusión social, [CONPES 166 de 2013]. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/166.pdf

Díaz, L. E. (2021). De “necesidades educativas especiales” a “diseño universal para el aprendizaje”: un recorrido cronológico por las políticas de educación inclusiva en Colombia. Jurídicas, 18(2), 161-182. https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.2.10

Ferrer, A. T. (2008). Declaración Mundial sobre Educación para Todos: «satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje» (Jomtien, 1990) y Marco de Acción de Dakar (2000). Transatlántica de Educación, 5, 83-94. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3036617.pdf

Griful-Freixenet, J., Struyven, K. y Vantieghem, W. (2021). Hacia una educación más inclusiva: una prueba empírica del modelo conceptual de diseño universal para el aprendizaje entre futuros docentes. Revista de formación docente , 72 (3), 381-395.

Griful-Freixenet, J., Struyven, K., Vantieghem, W. y Gheyssens, E. (2020). Explorando la interrelación entre el diseño universal para el aprendizaje (UDL) y la instrucción diferenciada (DI): una revisión sistemática. Revista de investigación educativa , 29 , 100306.

Griful-Freixenet, J., Struyven, K., Vantieghem, W. y Gheyssens, E. (2020). Explorando la interrelación entre el diseño universal para el aprendizaje (UDL) y la instrucción diferenciada (DI): una revisión sistemática. Revista de investigación educativa , 29 , 100306.

Ley 1306 de 2009 - Gestor Normativo. (s. f.). Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36400

Ley 582. (2000). República de Colombia. Gobierno Nacional. Recuperada de http://www.coldeportes.gov.co/normatividad/normatividad_juridica/leyes/ ley_582_2000

Ley estatutaria 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad"https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/documento-balance-1618-2013-240517.pdf

López, P., Vidal, R., & Pestana Llerena, Y. (2012). Una concepción de la pedagogía como ciencia. Pueblo y Educación .

Magallanes Delgado, M. D. R., Gutiérrez Hernández, N., & Rodríguez González, J. (2018). La convivencia inclusiva: el nuevo horizonte de la inclusión educativa.

Marulanda Páez, E., Aguilar Cubillos, M. Y., Florido Mosquera, H. E., Martínez Aguilera, N., Niño, C. C., & Salcedo Acevedo, O. (2023). El sueño de una educación inclusiva para todas y todos: Una mirada al Decreto 1421 de 2017 y los retos que nos deja en su quinto año de implementación. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Ministerio de Educación Nacional (2017). Documento de orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad en el marco de la educación inclusiva. Bogotá: Autor.

Muntaner Guasp, JJ (2000). La igualdad de oportunidades en la escuela de la diversidad.

Núñez-Muñoz, C. G., Peña-Ochoa, M., González-Niculcar, B., & Ascorra-Costa, P. (2020). Una mirada desde la inclusión al Programa de Integración Escolar (PIE) en escuelas rurales chilenas: un análisis de casos. Revista Colombiana de Educación, (79), 347-368.

ONU (2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497 [Links]

ONU (2015).Agenda 2030. Los objetivos de desarrollo sostenible. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/

Organización de las Naciones Unidas ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S

Pinnock, H. and Nicholls, H. 2012. Global Teacher Training and Inclusion Survey: Report for UNICEF Rights, Education and Protection Project (REAP). Hyde, UK, Enabling Education Network.

ONU (2021). Discapacidad y educación superior: Inclusión en un mundo académico cada vez más inclinado a la tecnología. Impacto Académico. Naciones Unidas. https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/discapacidad-y-educaci%C3%B3n-superior-inclusi%C3%B3n-en-un-mundo-acad%C3%A9mico-cada-vez-m%C3%A1s

República de Colombia. Decreto 2082 por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales. [Internet]. 1996 [citado 17 de noviembre de 2013]. Recuperado a partir de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1519

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.

Sarrionandía, G. E., & Alonso, M. Á. V. (2004). La Declaración de Salamanca sobre necesidades educativas especiales 10 años después: valoración y prospectiva. http://riberdis.cedd.net/bitstream/11181/3223/1/Declaracion_de_Salamanca.pdf

Save the Children, “Las múltiples caras de la exclusión” (Save the Children, 2018), https://www.savethechildren.org.co/articulo/informe-global-las-m%C3%BAltiples-caras-de-la-exclusi%C3%B3n (8 de abril, 2020).

Segura Castillo, M. A., & Quiros Acuña, M. (2019). Desde el Diseño Universal para el Aprendizaje: el estudiantado al aprender se evalúa y al evaluarle aprende. Revista Educación, 43(1), 734-754.

Story, MF, Mueller, JL y Mace, RL (1998). El archivo de diseño universal: Diseñar para personas de todas las edades y habilidades

Tesón, I. V. (2011). La Convención ONU de 13 de diciembre de 2006: impulsando los derechos de las personas con discapacidad. Comunitania, 1, 113-128. https://doi.org/10.5944/comunitania.1.6

Trens, A. J. (2007). Propuestas curriculares para responder a la diversidad del alumnado de primaria desde contextos inclusivos. Contextos Educativos. Revista de Educación, (10), 29-44.

UNESCO. 2009. Policy Guidelines on Inclusion in Education. Paris, UNESCO. ___. 2018. Formación Inicial Docente en Competencias para el Siglo XXI y Pedagogías para la Inclusión en América Latina: Análisis Comparativo de Siete Casos Nacionales [Initial Teacher Training in Skills for the 21st Century and Pedagogies for Inclusion in Latin America: A Comparative Analysis of Seven National Cases]. Santiago, UNESCO Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean.

Warnock, M. (1979). Niños con necesidades especiales: el Informe Warnock. Revista médica británica , 1 (6164), 667.

Yupanqui, A., González, M. Á., Llancalahuén, M., Quilodrán, W., & Toledo, C. (2016). Lenguaje, discriminación y discapacidad en el contexto educativo de Magallanes: Un enfoque de derechos humanos desde la terapia ocupacional. Magallania (Punta Arenas), 44(1), 149-166.