



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

INFORME DEFENSORIAL

Sobre Racismo y Discriminación Racial en Colombia

"Afrodescendientes:
reconocimiento, justicia y desarrollo"

Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos
Bogotá, Colombia



#NosUnenTusDerechos

INFORME DEFENSORIAL

Sobre Racismo y Discriminación Racial en Colombia

**"Afrodescendientes:
reconocimiento, justicia y desarrollo"**

Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos
Bogotá, Colombia



#NosUnenTusDerechos

INFORME DEFENSORIAL

Sobre Racismo y Discriminación Racial en Colombia

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"

Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Julio Luis Balanta Mina
Defensor Delegado para los Grupos Étnicos

José Alberto González García
Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Gerson Alejandro Vergara
Defensor Regional Valle del Cauca

Daniel Molano
Defensor Regional Cauca

José Hilarío Bossio
Defensor Regional Bolívar

Soraya Escobar
Defensora Regional La Guajira

Víctor Campaz
Defensor Regional Pacífico

Luis Alfredo Jaramillo
Defensor Regional Tumaco

Luis Enrique Murillo
Defensor Regional Chocó

Delroy Austin Gordon
Defensor Regional San Andrés

Autores:
Pastor Elías Murillo Martínez
Fernando Fierro Gómez

Con la colaboración de:

Silvio Garcés Murillo
Jader Darío Gómez Caicedo
Alejandro Jaramillo

Fotografías:
Banco de Imágenes Defensoría del Pueblo

Bogotá, marzo de 2022

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

www.defensoria.gov.co

ISBN: 978-958-5117-53-2

Tabla de contenido

Lista de tablas	5
Lista de gráficas	6
Presentación	7
Introducción	9
Metodología	11
1 El derecho a la igualdad y a la no discriminación de los afrodescendientes en Colombia	14
1.1 Marco conceptual y contextual de los fenómenos de racismo y discriminación racial	19
1.1.1 Racismo y discriminación racial	19
1.1.2 Los afrodescendientes	22
1.2 Marco legal, institucional e instrumental para la prevención y el combate al racismo y la discriminación racial	26
1.2.1 Marco internacional	26
1.2.2 Marco nacional	31
1.3 Racismo y discriminación racial estructural en contra de los afrodescendientes en Colombia	39
1.3.1 Las causas del racismo y de la desigualdad que afectan a los afrodescendientes	46
1.3.2 Indicadores sociodemográficos	48
1.3.3 Casos emblemáticos de racismo y discriminación racial en Colombia	55
1.3.4 Situaciones especiales de racismo y discriminación racial estructural	68
1.4 El rol de la Defensoría del Pueblo en la erradicación del racismo y la discriminación racial	84
2 Hacia una nueva generación de derechos de los afrodescendientes	89
2.1 Los afrodescendientes: reconocimiento como sujeto colectivo de derecho internacional	90
2.1.1 Reconocimiento de la condición de grupo étnico a titulares de derechos colectivos	93
2.1.2 Reconocimiento de la condición de sujetos de especial protección	96
2.1.3 Reconocimiento de la condición de destinatarios de políticas públicas con enfoque diferencial	98
2.2 Afrodescendientes y justicia racial	103
2.2.1 Reconocimiento, perdón y reparación	104
2.2.2 Las medidas especiales o de acción afirmativa para reparar las injusticias del pasado	114

2.3 La territorialidad: base para el desarrollo de la población afrodescendiente	123
2.3.1 La territorialidad colectiva: un proyecto ancestral de la población afrodescendiente	124
2.3.2 La política de territorialidad colectiva para población afrodescendiente en Colombia	126
2.3.3 Balance de la titulación colectiva en favor de las comunidades negras	128
2.3.4 Retos y desafíos de la política de territorialidad	131
3 Conclusiones y recomendaciones	136
3.1 Conclusiones	137
3.2 Recomendaciones	138
Referencias bibliográficas	144
Anexos	156
Anexo 1. Casos de perfilamiento racial contra afrodescendientes en Colombia	157
Anexo 2. Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno académico	160
Anexo 3. Racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno laboral	162
Anexo 4. Racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en establecimientos públicos	166
Anexo 5. Requerimientos presentados a la Defensoría del Pueblo por presunta vulneración de los derechos de los afrodescendientes [2017–2020]	169
Anexo 6. Derechos y conductas presuntamente vulnerados [2017 – 2020]	175

Lista de tablas

Tabla 1. Fases de investigación en el informe defensorial	13
Tabla 2. Conceptos étnicos	23
Tabla 3. Marco jurídico internacional sobre racismo y discriminación racial	26
Tabla 4. Marco jurídico y jurisprudencial para el combate al racismo y la discriminación racial hacia los afrodescendientes en Colombia	32
Tabla 5. Marco instrumental en favor de los afrodescendientes en Colombia	33
Tabla 6. Marco institucional sobre los asuntos de los afrodescendientes.....	34
Tabla 7. Algunos casos emblemáticos de racismo y discriminación racial contra los afrodescendientes en Colombia	63
Tabla 8. Acompañamiento de la Defensoría del Pueblo a los afrodescendientes	84
Tabla 9. Quejas contra la Policía Nacional por presunta vulneración de derechos de los afrodescendientes [2017-2020]	88
Tabla 10. Experiencias de medidas de acción afirmativa	120
Tabla 11. Proyección de la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras	129
Tabla 12. Titulación colectiva de tierras de comunidades negras por departamento	130
Tabla 13. Títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras durante el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez (7 de agosto de 2018 - 30 de diciembre de 2020)	132
Tabla 14. Títulos colectivos adjudicados por los diferentes Gobiernos entre 1994 y 2021	132

Lista de gráficas

Gráfica 1. Evolución intercensal del autorreconocimiento de población NARP, según el Censo Nacional de 2018	51
Gráfica 2. Estructura por sexo y edad de la población NARP, según el Censo Nacional de 2018	52
Gráfica 3. Población NARP por grandes grupos de edad, en 2005 y 2018	52
Gráfica 4. Distribución geográfica del autorreconocimiento censal de población NARP, 2005 y 2018	53
Gráfica 5. Distribución geográfica del autorreconocimiento de la población NARP, 2005 y 2018	54
Gráfica 6. Población NARP por área de residencia en 2005 y 2018	54
Gráfica 7. Concentración del autorreconocimiento NARP en el 2005 y el 2018	55



Presentación Informe Defensorial

Con ocasión de la conmemoración de los 170 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia, otorgada mediante la Ley 2ª del 21 de mayo de 1851, con vigencia efectiva a partir del 1 de enero de 1852, me es grato presentar a ustedes el *Informe Defensorial titulado: "Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo."*

Se constata que el racismo es un fenómeno universal, del que, infelizmente, ningún país escapa, es por eso que, en el Informe, se valora como de mayor importancia la discusión global, que se ha despertado, en torno al racismo y la discriminación racial estructural y sistémica que afecta a los afrodescendientes, incluso en Colombia, y que ha adquirido un renovado impulso tras el asesinato de George Floyd en los Estados Unidos, y la constatación de los impactos desproporcionado de la pandemia del Covid-19 en los afrodescendientes.

El Informe muestra un panorama analítico de la situación de racismo y la discriminación *racial estructural y sistémica*, que afecta a los afrodescendientes en Colombia, y aporta elementos con miras a favorecer la adopción de políticas públicas tendientes a su superación, en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. De manera especial, se destaca la legitimidad de las medidas especiales o de acción afirmativa: *para reparar las injusticias del pasado*. Se trata de un documento vivo, que aporta herramientas para la realización de gestos de enmienda y de reconciliación.

El Informe se inscribe, igualmente, en el propósito de la Defensoría del Pueblo de formular e impulsar un *Proyecto de Ley sobre Reconocimiento, Perdón y Reparación Histórica*, a los afrodescendientes, con la participación activa de las víctimas, incluido el Pueblo de San Basilio de Palenque, así como de otras partes interesadas, como tuve ocasión de anunciar en el marco de la conmemoración del Día Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. Entre las víctimas y sus organizaciones, el Gobierno Nacional y el Congreso se podrá avanzar en este propósito que impulsamos como Defensoría del Pueblo. Se trata de que el país se ponga a tono con los avances internacionales, que están favoreciendo la configuración de *una nueva generación de derechos, en favor de los afrodescendientes*, que les otorga un especial valor a las causas profundas del racismo.

El presente informe contiene recomendaciones dirigidas a las instituciones del Estado responsables de remover estructuralmente la discriminación que oprime y pone en desventaja a los afrocolombianos. En cabeza del Ministerio del Interior, como ente rector de la política pública nacional en materia de pueblos étnicos, se concentran algunas de las más destacadas recomendaciones. También se requieren acciones, herramientas y compromisos específicos de entidades como el DANE, el DNP, los Ministerios de Agricultura, Interior, Hacienda y Crédito Público, Educación Nacional, Salud y Protección Social.



La Defensoría del Pueblo está convencida y comprende que la conmemoración de los 170 años de abolición legal de la esclavitud en Colombia, y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, ofrecen un marco muy propicio para que todos podamos renovar nuestros esfuerzos, en el camino hacia el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de los afrodescendientes. El presente documento es una contribución a dichos propósitos.

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo





Introducción



El presente informe defensorial muestra un panorama analítico de la situación de racismo y de discriminación racial estructural y sistémica que afecta a los afrodescendientes en Colombia. En este sentido, si bien se incluyen referencias a los pueblos indígenas, estas se valoran como un insumo de carácter contextual.

Así pues, aporta elementos con miras a favorecer la adopción de políticas públicas orientadas a su reconocimiento, justicia y desarrollo, en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015–2024, proclamado por las Naciones Unidas, mediante la Resolución 68/237 de 2013, y su programa de actividades [RES/69/16 de 2014]. En particular, se destaca la legitimidad de las medidas especiales o de acción afirmativa y de reparación histórica, en razón a la centralidad que estas revisten para los fines propuestos.

El informe se inscribe en el propósito de la Defensoría del Pueblo de formular e impulsar un *proyecto de ley sobre reconocimiento, perdón y reparación histórica* para los afrodescendientes, con la participación activa de las víctimas, incluido el Pueblo de San Basilio de Palenque, así como de otras partes interesadas. La iniciativa se enmarca, también, en la conmemoración de los 170 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia [Ley 2.ª del 21 de mayo de 1851], con efectos a partir del 1.º de enero de 1852.

En el primer capítulo se aborda el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los afrodescendientes, se presenta el marco conceptual y contextual de dichos fenómenos y se ofrece un panorama general del racismo y la discriminación racial estructural y sistémica basado en evidencias,

con especial referencia a los afrodescendientes en Colombia. Desde otro ámbito, se abordan situaciones especiales, incluidos los impactos desproporcionados del conflicto armado en la población afrodescendiente, la violencia contra la mujer y las afectaciones de la pandemia del covid-19. De igual manera, se informa acerca del rol de la Defensoría del Pueblo en la prevención y la pedagogía orientada a la eliminación del racismo y la discriminación racial, con énfasis en la población objeto de este informe.

En el segundo capítulo se da cuenta de los avances hacia una nueva generación de derechos de los afrodescendientes en Colombia, a partir de algunos reconocimientos que constituyen hitos, incluidos su condición de grupo étnico —y como tal, titulares de derechos colectivos—, su condición de sujeto de derecho internacional —considerado en su sentido más amplio— y la vigencia de las consecuencias de la esclavitud en las situaciones que enfrentan. En ese sentido, de manera especial se aborda la cuestión de la justicia racial y se resalta la importancia del reconocimiento, el perdón y la reparación histórica en favor de los afrodescendientes, en el contexto de la conversación global que se ha despertado, en particular, tras el asesinato de George Floyd en los Estados Unidos, un acontecimiento que ha supuesto un punto de quiebre en la conciencia colectiva global con respecto al racismo y a la discriminación racial contra dicha población.

Finalmente, en el tercer capítulo, se destacan algunas conclusiones y recomendaciones, a partir del reconocimiento de que los afrodescendientes fueron víctimas del racismo, de la discriminación racial y continúan siéndolo de sus consecuencias, como se constata en el presente informe.



Metodología



El informe defensorial sobre discriminación racial, denominado *Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo*, ha sido elaborado por la Delegada para los Grupos Étnicos, con apego a los protocolos y directrices institucionales, en particular aquellas contenidas en el *Manual para la elaboración de las investigaciones de la Defensoría del Pueblo*. En ese sentido, constituye una investigación asociada a la tipología de investigaciones poblacionales, en la medida en que centra su atención y brinda elementos para visibilizar la manera como el pueblo y las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, descendientes de las víctimas de la trata transatlántica de seres humanos en el marco de la esclavitud, continúan siendo víctimas de discriminación racial, pese a su reconocimiento formal como sujetos de especial protección constitucional.

Considerando que el informe defensorial se inscribe en la línea temática general de derechos y situaciones problemáticas, la metodología empleada problematiza sobre cómo la discriminación racial —que para los pueblos y las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras se afirma como un fenómeno estructural— constituye una seria problemática de derechos humanos que debe ser analizada por la Defensoría del Pueblo.

Cualquier acto de discriminación, máxime si este reúne las características de ser estructural, lesiona y compromete la dignidad y los derechos universales de las personas y de los pueblos que lo padecen.

Las investigaciones que conjugan elementos cuantitativos y cualitativos implican, en cuanto

al diseño metodológico, la combinación de información obtenida de fuentes primarias y secundarias. En el primer caso, se trabajó con grupos focales, incluidas autoridades, líderes sociales y comunitarios participantes del proceso de elaboración del diagnóstico realizado entre 2019 y 2020 por Zabala Consulting, a instancias de la Agencia Española de Cooperación Internacional [AECID]; de igual manera, se contó con voces de expertos en materia de derechos de los afrodescendientes seleccionados.

De igual manera, se tomaron en cuenta testimonios y relatos de algunas personas víctimas de recientes casos emblemáticos sobre racismo y discriminación racial en el país. Para tal fin, se trabajó con entrevistas semiestructuradas y talleres organizados alrededor de preguntas orientadoras, que permitieron desatar las conversaciones. Los resultados fueron los elementos centrales que se sistematizaron en clave de categorías de derechos humanos relevantes en el análisis de la discriminación racial.

Es importante destacar que la Delegada para los Grupos Étnicos se encuentra preparando un informe defensorial específico sobre la situación de derechos humanos del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia, por lo que en el presente documento no se hace un análisis detallado y pormenorizado sobre esta población, pese a que los indicadores, cifras y análisis que dan cuenta de la discriminación estructural en términos generales de las comunidades afro son predicables, también, para el pueblo raizal, como tendrá la oportunidad de evidenciarse con el lanzamiento del informe correspondiente.



En relación con las fuentes secundarias, se acopiaron y analizaron las diferentes quejas, solicitudes, derechos de petición, comunicados o correos electrónicos dirigidos a la opinión pública, encontrados en las distintas dependencias de la Defensoría del Pueblo, especialmente en las defensorías regionales e informes en general, en estrecha cooperación con la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas – ATQ.

También se consultaron informes, estadísticas y documentos sobre las comunidades negras, emitidos por instituciones competentes en la materia, tales como el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo Nacional de

Estadística, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otras, así como de organizaciones o plataformas institucionales de las propias comunidades. Adicionalmente, se tomaron en cuenta fuentes académicas que abordan la situación de derechos humanos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El anterior acopio, disposición y análisis de la información se efectuó en un esquema de fases que, en conjunto, facilitaron la elaboración del texto que constituye el informe defensorial que se está presentando.

Tabla 1. Fases de investigación en el informe defensorial

Fase	Mes 1	Mes 2	Mes 3
1. Recopilación de información secundaria			
2. Talleres focales y entrevistas			
3. Sistematización de la información			
4. Socialización y divulgación de los resultados			

Fuente: Elaboración propia a partir de metodología aplicada.

La formulación de un informe defensorial analítico y diagnóstico está orientada a contribuir a la visibilidad de la situación de racismo y discriminación racial que viven los afrodescendientes en Colombia, en clave de derechos humanos y con base en un ejercicio estructurado de gestión de conocimiento para la acción institucional, cuyo propósito es el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de los afrodescendientes.

Como se indicó, este proceso de gestión de conocimiento comportó una metodología de investigación cualitativa, soportada en el análisis y síntesis de la información recabada en la Defensoría del Pueblo, incluido el *Diagnóstico sobre racismo y discriminación racial que afecta a la población afrodescendiente en Colombia*, las contribuciones de los participantes de los talleres organizados por Zabala, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, así como de otras partes interesadas.



1

El derecho a la igualdad y a la no discriminación de los afrodescendientes en Colombia



En la Carta Política de 1886 no se contemplaba la igualdad como un derecho fundamental. Fue hasta 1991 cuando, pese a su arraigo internacional, este entró a ser parte de la nueva Constitución Política de Colombia. En dicho ordenamiento se reconoció el derecho a la igualdad y a la no discriminación y también se le declaró como un principio rector que desarrolla otros derechos fundamentales y orienta las actuaciones del Estado.

Sobre el particular, así razonó el constituyente Diego Uribe Vargas en su intervención en la plenaria de la Asamblea del 5 de junio de 1991:

[...] Este tema de la igualdad definitivamente no tiene equivalente en la Constitución Política vigente, pero si algo ha penetrado la consciencia en nuestro tiempo, es la necesidad y los imperativos de la igualdad, como una de las categorías superiores de la vida; [...] yo creo que [...] la igualdad es el primero de los derechos, lo fue en el orden teórico, en la Democracia en América de TOQUEVILLE [...]. Yo creo que el derecho a la igualdad es una de las piezas fundamentales de la democracia. No vamos a crear una sociedad igualitaria solo con palabras, sino dándole un derecho a cada persona para exigirla como uno de los fines fundamentales del Estado [...] [Cepeda, 1992].

La Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución Política de 1991 también deliberó sobre el carácter de principio constitucional que comporta la igualdad. A pesar de la mención en el preámbulo, se optó por situar la igualdad en el apartado de los derechos fundamentales, con el fin de garantizar su protección vía acción de tutela.

La igualdad tiene su correlato en la **no discriminación**, establecido en el artículo 13 de la Constitución Política. El artículo 5.º preceptúa que el “[...] Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”. En efecto, el vínculo entre la igualdad y la no discriminación es inescindible, de allí que la Constitución, en el mismo artículo, se ocupara de las dos dimensiones:

ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica [Const,1991].

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación ha sido materia de cientos de fallos de la Corte Constitucional, en los que ha sentado y reiterado una clara línea jurisprudencial en la materia. Con respecto a las dimensiones de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha reconocido que existen tres diferentes dimensiones. En efecto, ha dicho que de la cláusula de protección del artículo 13 de la Constitución se derivan varios elementos:



- i) [...] una regla de igualdad ante la ley, comprendida como el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho frente a todas las personas;
- ii) una prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato discriminatorio a partir de criterios sospechosos contruidos a partir de -entre otras- razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión u opinión política; y
- iii) un mandato de promoción de la igualdad de oportunidades o igualdad material, entendido como el deber público de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional [acciones afirmativas] [Corte Constitucional, Sentencia T-478 de 2015].

Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de no discriminación de los afrodescendientes

En lo que se refiere a grupos sociales históricamente discriminados, específicamente en el caso de los afrodescendientes, la Corte Constitucional ha reconocido que las situaciones a que se ven enfrentados son reflejo del carácter estructural del

racismo y la discriminación racial que los afecta y que se encuentra inmerso en la institucionalidad y en la vida cotidiana:

La Corte Constitucional se preocupó desde un inicio por mostrar cómo discriminaciones estructurales siguen inmersas en las culturas dominantes de los distintos pueblos, comunidades y grupos sociales que habitan Colombia. Patrones clasistas, sexistas o racistas, persisten en las estructuras jurídicas, sociales e institucionales, en ocasiones tan íntimamente vinculadas a las prácticas cotidianas, que simplemente se vuelven invisibles. Son discriminaciones estructurales que simplemente no se ven. En un estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana, el uso de expresiones racistas por parte de los docentes está proscrito de los espacios educativos, salvo que ello sea razonable y proporcionado constitucionalmente, en circunstancias específicas. Ningún ser humano ha de ser sometido a un trato cruel y degradante como el que supone ser puesto en un escenario de discriminación, en el cual se reproduzcan estereotipos claramente racistas, humillantes y ofensivos [Corte Constitucional, Sentencia T-691 de 2012].

Para efectos del presente informe, se parte de destacar cinco sentencias de revisión de tutela proferidas por la Corte Constitucional, consideradas emblemáticas por la comprensión constitucional de la discriminación racial, el derecho a no ser discriminado y los deberes del Estado en la materia. Estas providencias gravitan en torno a la



discriminación en el acceso a lugares públicos, discriminación en el entorno académico y discriminación en el ámbito laboral:

- Sentencia T-422 de 1996 – Diferenciación positiva para comunidades negras. Accionante: Germán Sánchez Arregoces, Coordinador de la Asociación Nacional CIMARRÓN en Santa Marta.
- Sentencia T-1090 de 2005. Acción de tutela instaurada por Johana Luz Acosta Romero contra los establecimientos de comercio La Carbonera LTDA. y la discoteca QKA-YITO Lounge.
- Sentencia T-691 de 2012. Acción de tutela presentada por Heiler Yesid Ledezma Leudo contra la Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Facultad Tecnológica.
- Sentencia T-462 de 2015. Acción de tutela instaurada por Darwin Ayrton Moreno Hurtado contra la Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante la República de Colombia.
- Sentencia T-572 de 2017. Acción de tutela presentada por Jonh Jak Becerra Palacios en contra de A.R. Los Restrepos S.A.S. y el Ministerio del Trabajo -Dirección Territorial de Bogotá-, con vinculación oficiosa del Inspector de Trabajo/Riesgos Laborales de la Dirección Territorial de Bogotá del Ministerio de Trabajo y de la Fiscalía 329 Seccional de Bogotá.

Las anteriores sentencias, que serán detalladas más adelante (ver anexos 1, 2, 3 y 4), muestran que,

por lo menos desde 1996, la Corte Constitucional ha edificado un amplio marco jurisprudencial referido al derecho a la no discriminación y al derecho a la diferenciación positiva en favor de los afrodescendientes. Tales providencias abordan una amplia gama de derechos, incluidos el derecho a la educación y el derecho al trabajo, los cuales revisten una importancia crítica en el camino hacia la inclusión de esta población.

De manera especial, conviene destacar la Sentencia T-572 de 2017, referida al caso del señor Jonh Jak Becerra, en la que la Corte Constitucional impartió órdenes precisas al Ministerio del Trabajo, para que identificara las formas y los contextos en los que podría tener lugar el desconocimiento del principio de no discriminación racial, las implicaciones de dicha vulneración y las posibles formas de eliminarla, evitarla y tratarla, particularmente en el entorno laboral. En el ámbito laboral, no menos importante es la Sentencia T-462 de 2015, dado que involucra el accionar de una delegación diplomática del Reino Unido, nación que tuvo un rol central en el proceso de colonialismo, trata transatlántica y la esclavización de los afrodescendientes.

Así mismo, la cuestión de la diferenciación positiva mereció un espacio especial en el presente informe. En particular, se destaca el test de razonabilidad establecido por la Corte Constitucional para la adopción de medidas especiales o de acción afirmativa en favor de grupos históricamente discriminados, como lo son los afrodescendientes.

Para la Corte Constitucional, la diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido



víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a oportunidades de desarrollo económico, social y cultural. Como ocurre con grupos sociales que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial dirigido a crear nuevas condiciones de vida tiende a instaurar la equidad social y a consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional.¹

[...] Si la ley utiliza el criterio racial que, en principio está proscrito en la Constitución, lo hace con el único propósito de introducir una diferenciación positiva que, a juicio de la Corte, es admisible. La participación de una población, tradicionalmente marginada del poder decisorio real, en el sistema de gobierno de la educación, es definitiva para lograr la cabal integración de la sociedad y el respeto y perpetuación de su valioso aporte cultural [Sentencia T-422 de 1996].

Hay dos cuestiones a destacar de la jurisprudencia constitucional. De una parte, que el derecho a la igualdad debe trascender del plano formal y buscar la igualdad real o material. De otra parte, y en concordancia con varios tratados internacionales de derechos humanos, incluida la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, que el precepto contemplado en el artículo 13

de la Constitución Política comporta la adopción de medidas especiales o de acción afirmativa, tendientes a garantizar la plena inclusión de grupos históricamente discriminados, como las comunidades y poblaciones afrodescendientes.³

Los casos arriba señalados, y otros no menos importantes, se detallan más adelante, ya que son indicativos de la persistencia de los fenómenos de racismo y discriminación racial que acusan los afrodescendientes, pero también dan cuenta de la firme respuesta institucional, incluida la intervención de la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias orientadas a la garantía del derecho a la no discriminación racial.

En lo que respecta a la intervención de la Defensoría del Pueblo, un ejemplo lo constituye su actuación en la acción de tutela presentada por Jonh Jak Becerra Palacios en contra de A.R. Los Restrepos S.A.S. y del Ministerio del Trabajo -Dirección Territorial de Bogotá [Sentencia T-572 de 2017], como se describe a continuación, a través de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales:

La acción de tutela constituye el mecanismo idóneo cuando el despido lesiona los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación.

En cuanto a la inmediatez, afirmó que el simple paso del tiempo sin considerar las

¹De acuerdo con Garcés [2017]: “[...] es indispensable ampliar la democracia y la participación de toda la sociedad colombiana, incluidos los pueblos étnicos, así como fortalecer sus autoridades propias y organizaciones representativas, acabar con las discriminaciones y desigualdades, con las condiciones estructurales de exclusión, racismo, xenofobia y subordinación, garantizando el pluralismo, la promoción de la convivencia, la tolerancia y la consolidación de una sociedad pluralista y multicultural”.

²Aprobada mediante la Ley 22 de 1981.

³“La reparación colectiva [...] debe considerar los elementos históricos que gravitan sobre las comunidades, en especial sobre los grupos étnicos, lo cual permitirá un abordaje realmente diferencial, orientado a superar la marginación estructural e histórica que ha gravitado sobre estos pueblos” (Garcés, 2016).



particularidades del caso no permite concluir la improcedencia de la acción.

Ante la presencia de criterios sospechosos de discriminación deben aplicarse estándares probatorios flexibles, así: (i) variación de la carga de la prueba: el demandado deberá probar que su actuación está justificada después de que el accionante haya probado sumariamente los hechos discriminatorios, y (ii) cuando se trata de discriminación indirecta, se deben admitir medios de prueba que en otros casos podrían ser considerados cuestionables.

Por lo expuesto, solicitó no declarar la improcedencia del recurso por incumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela y aplicar el estándar probatorio que corresponde al análisis de casos con las particularidades del presente.

Consciente de las complejidades que entraña la prueba de los hechos de racismo y de discriminación racial, la Corte Constitucional pregona que, a esos efectos, corresponde aplicar el instituto de la inversión de la *carga de la prueba*:

[...] uno de los retos más complejos que plantea la protección frente a actos de discriminación, es su prueba. La jurisprudencia ha resaltado, que una de las principales garantías en los casos en los que se produce un acto de discriminación, consiste precisamente en que se invierta la carga de la prueba, en especial cuando se trata de personas que alegan haber sido sometidas a

tal trato, con base en una categoría sospechosa de discriminación o cuando se trata de personas en situación de sujeción o indefensión [Corte Constitucional, Sentencia T-691 de 2012].

El amplio acervo jurisprudencial también informa acerca de la legitimidad de las medidas de acción afirmativa en favor de los afrodescendientes en Colombia, cuestión que reviste la mayor importancia para los fines de presente informe defensorial.

1.1 Marco conceptual y contextual de los fenómenos de racismo y discriminación racial

El presente aparte del informe defensorial plantea los referentes conceptuales que sustentan el análisis de la situación de racismo y discriminación racial que afecta el goce y disfrute de derechos de la población afrodescendiente en Colombia, no solo desde el punto de vista individual, sino también colectivo.

1.1.1 Racismo y discriminación racial

La *Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*, en su artículo 1, define el racismo como:

[...] cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial⁴ [OEA, 2013].

⁴ Las doctrinas de "superioridad racial" han sido catalogadas por las Naciones Unidas como científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas (cfr. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* del año 2007).



De acuerdo con el artículo 1.º de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* (ICERD), de las Naciones Unidas, la discriminación racial es:

[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (ONU, 1969).

Como se puede observar, mientras que el racismo es el componente ideológico, la discriminación es la forma como aquel se materializa. En opinión de Garcés [2017]:

El trabajo del racismo consiste en relegar ese rostro humano auténtico. El trabajo del racismo consiste en relegar ese rostro al trasfondo o en recubrirlo con un velo. El racismo consiste, en consecuencia y ante todo, en sustituir por otra realidad aquello que es otra cosa.

En este marco, instrumentos internacionales complementarios a los ya aludidos contienen otros desarrollos conceptuales que aportan a la comprensión de los fenómenos del racismo y de la discriminación racial, entre los cuales se destacan los conceptos de discriminación racial directa e indirecta, la discriminación múltiple y el perfilamiento racial.

La discriminación racial indirecta se define como aquella que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico basado en los motivos establecidos en el artículo 1.1, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos (OEA, 2013).

La discriminación múltiple o agravada es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada (OEA, 2013).

Finalmente, el concepto de perfilamiento racial se refiere a:

[...] acción represora que se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en



sospechas objetivas, que tiendan a singularizar de manera discriminatoria a individuos o grupos con base en la errónea suposición de la propensión de las personas con tales características a la práctica de determinado tipo de delitos.

[...] La elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden también puede incluir redadas, controles fronterizos y aduaneros, registros domiciliarios, selección de objetivos de vigilancia, operaciones para mantener o restablecer el orden público o decisiones sobre inmigración. Estas actividades pueden tener lugar de diversas maneras en el contexto de la policía de calle y las operaciones antiterroristas.

La elaboración de perfiles raciales está relacionada con los estereotipos y los prejuicios, que pueden ser conscientes o inconscientes, e individuales o institucionales y estructurales. Los estereotipos se convierten en una violación del derecho internacional de los derechos humanos cuando las suposiciones estereotipadas se ponen en práctica para socavar el disfrute de los derechos humanos (CERD, 2020).

En opinión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), la práctica del perfilamiento racial es ilegal, ilegítima y puede llegar a ser contraproducente, en la medida en que tiende a generar desconfianza entre los miembros del grupo afectado y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Cabe anotar, igualmente, que el perfilamiento racial se puede agravar por el uso en espacios públicos de sistemas de inteligencia

artificial que favorezcan la identificación biométrica remota por parte de las autoridades de Policía mediante cámaras de identificación facial.

Si bien el perfilamiento racial es un fenómeno que se refleja, en mayor medida, en la interacción con la Policía, también se observa en el accionar de otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como, por ejemplo, los agentes fronterizos y de aduanas. Así mismo y como reflejo del prejuicio racial, es posible constatar dicha práctica por parte de los guardas de seguridad en los establecimientos. A los efectos del presente informe, solo se destacan casos de perfilamiento racial cometidos por agentes de la Policía Nacional, dado que no se cuenta con información en otros ámbitos. Lo anterior supone una tarea pendiente para las instituciones concernidas, incluidas la Defensoría del Pueblo y los observatorios sobre racismo y discriminación racial.

Estos fenómenos constituyen un marco de referencia para el análisis de la situación de los afrodescendientes en Colombia. De hecho, el rol de la Policía Nacional se ha puesto de manifiesto entre los principales indicadores que permiten constatar el carácter sistémico del racismo y la discriminación racial contra los afrodescendientes, lo cual se evidencia en los apartados subsiguientes de este informe.

Sin duda, la práctica del perfilamiento, como una de las variadas manifestaciones del racismo y la discriminación racial, es un fenómeno universal al que Colombia tampoco escapa. De acuerdo con un estudio realizado en las localidades de Kennedy y Usme en Bogotá, en donde hay una presencia



importante de personas afrocolombianas, se comprobó lo siguiente:

[...] existe perfilamiento racial por parte de los agentes de Policía en las estaciones de Transmilenio, sobre todo se pudo determinar que hay una discriminación evidente frente a los vendedores afros frente a los vendedores blancos/mestizos, que resultaron ser las personas más afectadas por este perfilamiento [Ilex Acción Jurídica, 2020, p. 37].

En este mismo estudio, Ilex [2020] concluyó “que una persona con las tonalidades más oscuras tiene 2,67 veces más probabilidad de interactuar con la Policía y 2,57 veces mayor probabilidad de ser detenido, llevado al área restringida, multado o requisado” [p. 37].

En síntesis, como lo señala la Recomendación general N.º 34 del CERD [2011]:

[...] el racismo y la discriminación estructural contra afrodescendientes, enraizados en el infame régimen de la esclavitud, se manifiestan en situaciones de desigualdad que afectan a estas personas y que se reflejan, entre otras cosas, en lo siguiente: el hecho de que formen parte, junto con las poblaciones indígenas, de los grupos más pobres de la población; sus bajas tasas de participación y representación en los procesos políticos e institucionales de adopción de decisiones; las dificultades adicionales a que hacen frente en el acceso a la educación, la calidad de esta y las posibilidades de completarla, lo que hace que la pobreza

se transmita de generación en generación; el acceso desigual al mercado del trabajo; el limitado reconocimiento social y la escasa valoración de su diversidad étnica y cultural, y su desproporcionada presencia en la población carcelaria.

1.1.2 Los afrodescendientes

El concepto de ‘afrodescendientes’, acuñado en la *Conferencia Regional de las Américas en Santiago de Chile*, preparatoria de la *III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y sus Formas Conexas de Intolerancia*, realizada en Durban [Sudáfrica] en el año 2001, hace referencia a “aquella persona de origen africano que vive en las Américas y en todas las zonas de la diáspora africana por consecuencia de la esclavitud habiéndoseles denegado históricamente el ejercicio de sus derechos fundamentales” [CIDH, 2011].

Posteriormente, la Conferencia de Durban declaró:

Reconocemos que la esclavitud y la trata de esclavos, en particular la trata transatlántica, fueron tragedias atroces en la historia de la humanidad, no sólo por su aborrecible barbarie, sino también por su magnitud, su carácter organizado y, especialmente, su negación de la esencia de las víctimas, y reconocemos asimismo que la esclavitud y la trata de esclavos, especialmente la trata transatlántica de esclavos, constituyen, y siempre deberían haber constituido, un crimen de lesa humanidad y son una de las principales fuentes y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia



y formas conexas de intolerancia, y que los africanos y afrodescendientes, los asiáticos y las personas de origen asiático y los pueblos indígenas fueron víctimas de esos actos y continúan siéndolo de sus consecuencias [ONU, 2001, p. 7].

Lo anterior señala, entonces, el reconocimiento de los afrodescendientes como víctimas de la esclavitud y la trata transatlántica, hecho que afianzó su reconocimiento como sujetos de derecho internacional y sujetos de derechos colectivos, como se expone más adelante.

Así mismo, lo mencionado debe ser acompasado con el denominado autorreconocimiento, como lo puntualizó el CERD (2011), destacando el especial valor que tiene esta noción en la definición de afrodescendiente —afincada en el artículo

1.º del Convenio 169 de la OIT—, tal como lo señala en la Recomendación general N.º 34: “por afrodescendientes se entenderán aquellas personas así referidas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, y que se identifican a sí mismas como tales”.

Finalmente, las legislaciones nacionales utilizan la palabra afro, seguida del gentilicio del respectivo país, para referirse a la población afrodescendiente [afrocolombianos, para el caso]. No obstante, la definición de quienes son los afrodescendientes es materia de controversia en dos escenarios: “de una parte, en los procesos de captación de información estadística, y, de otro lado, cuando se trata de acceder a derechos y medidas especiales o de acción afirmativa reservados de manera exclusiva para dicha población” (OEA, 2014).

Tabla 2. Conceptos étnicos

Conceptos étnicos
Pueblo indígena: es aquel conformado por individuos que descienden de poblaciones que habitaban el país o región desde antes de la constitución de las actuales fronteras estatales y que, independientemente de su situación jurídica, conservan todas sus instituciones políticas, económicas y culturales propias, o parte de ellas.
Pueblo tribal: grupo constituido por individuos que, por diferentes razones, excepto la que aplica para indígenas, habitan en un país o región determinada y que por sus condiciones sociales, culturales y económicas se distinguen de otros sectores de la colectividad nacional. Están regidos, total o parcialmente, por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial [Programa de Inclusión para la Paz y Organización Internacional para las Migraciones, 2020].
¿Quiénes son los afrodescendientes? El concepto de afrodescendientes comprende a quienes se autoidentifican como tales; a los hijos de las víctimas de la trata transatlántica; a los descendientes de las migraciones contemporáneas del África y al conjunto de familias de ascendencia africana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Esta definición es relevante para la aplicación del Convenio 169 de la OIT.



Conceptos étnicos

También se define como “[...] aquella persona de origen africano que vive en las Américas y en todas las zonas de la diáspora africana por consecuencia de la esclavitud habiéndoseles denegado históricamente el ejercicio de sus derechos fundamentales” [ONU, 2001].

Afrodescendientes denota, además, a todos los grupos identificados como negros mulatos, morenos, zambos, trigüeños, niches, prietos, entre otros; algunos hacen parte de los eufemismos recreados en contextos de racismo. **Como categoría jurídico-política, el concepto afrodescendiente da estatus de sujeto de derecho internacional.** La III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia adoptó este término para referirse a la diáspora africana [ONU, 2001].

Palenqueros: Palenqueras: Grupo de personas y familias negras [cimarrones] que huyeron de la esclavización y de manera espontánea fueron tomando conciencia de grupo; fundaron poblados ubicados en lugares de difícil acceso, llamados palenques, donde construyeron un proyecto de independencia que les permitió vivir de manera autónoma, al margen de la sociedad esclavista⁵.

Afrocolombiano: Concepto de carácter eminentemente político, utilizado desde hace algunas décadas por líderes de la comunidad negra, con el fin de reivindicar o destacar su ancestral africana.

Comunidad negra: según la Ley 70 de 1993, artículo 2, una comunidad negra es un “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revela y conserva conciencia de identidad que la distingue de otros grupos étnicos”. Este concepto fue desarrollado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-422 de 1996, en la que determinó que una comunidad negra puede existir independientemente de una base territorial determinada, ya sea urbana o rural. Desde el punto de vista político, la denominación de negros obedece a las comunidades descendientes de africanos, que en Colombia son reconocidos como “pueblos” que cuentan con un conjunto de derechos colectivos atribuidos desde la Constitución de 1991.

Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: en el año 1631, ingleses puritanos se asentaron en el Archipiélago con el fin de fundar una colonia agrícola. Gente de **África** centro-occidental y de Jamaica fue traída para trabajar en las plantaciones de tabaco y algodón. En este contexto surge la comunidad nativa raizal, que se caracteriza principalmente por el uso del idioma criollo, conocido como creole, resultado de la mezcla del inglés y de idiomas africanos como ewé, ibo, mandinga y quizás otros que aún no han sido identificados.

El pueblo raizal es la población nativa de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que para evitar confusión con la denominación de “nativos” dada a los indígenas se hacen llamar “raizales” [Mow, 2006] y son el producto del mestizaje entre indígenas, españoles, franceses, ingleses, holandeses y africanos, primando la cultura británica que fue la que colonizó de manera más fuerte las islas del Caribe. La cultura raizal tiene expresiones culturales propias: la religión bautista, lengua Creole y sutradición oral. La habitabilidad de un espacio tan pequeño de tierra firme condiciona una fuerte red social que mantiene una permanente solidaridad comunitaria, además de que ha generado una sensación colectiva de independencia del acontecer continental. [Ministerio de Cultura, s.f]

Fuente: Elaboración propia con base en definiciones oficiales.

⁵ En: https://gapv.mininterior.gov.co/na.ca_p.3.doc consultado el 27 de abril de 2022





1.2 Marco legal, institucional e instrumental para la prevención y el combate al racismo y la discriminación racial

1.2.1 Marco internacional

De acuerdo con el estudio sobre participación política de los afrodescendientes —realizado a instancias de la OEA—, a través de un largo proceso histórico de luchas y movimientos sociales, desde las leyes abolicionistas, los afrodescendientes en América:

han presionado el desarrollo de un importante marco jurídico de protección de sus derechos sociales, económicos, culturales y políticos, adoptado a instancias de los diversos sistemas universal e interamericano de protección de los derechos humanos, así como en las constituciones e instrumentos legales de los distintos países de la Región [OEA, 2014].

Dicho marco jurídico, como lo señala el mencionado estudio, se organiza en tres dimensiones o categorías de los derechos de los afrodescendientes:

- 1) Derechos derivados de su mera condición de personas, y como tales, destinatarios de los instrumentos universales y regionales de protección de los derechos humanos.
- 2) Derechos reconocidos a las víctimas de racismo y discriminación racial, y
- 3) Derechos colectivos que devienen de dos circunstancias: a) la discriminación estructural que los afecta como consecuencia de la prolongación de las consecuencias de la esclavitud y la trata trasatlántica y b) el mantenimiento de formas particulares de vida como sujetos colectivos diferenciados [OEA, 2014].

Tabla 3. Marco jurídico internacional sobre racismo y discriminación racial

Instrumento internacional	Disposiciones relevantes
Derechos de los afrodescendientes por su condición de personas	
Carta de las Naciones Unidas, 1945	Artículo 1, numeral 3, pregona el principio de la <i>igualdad</i> .
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948	Artículos 1, 7, 16 y 23.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966	Artículos 3 y 26, así como la no discriminación en los artículos 2, 25, 26.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976	Artículos 3 y 7.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 1981	Artículos 2 al 15 y la participación política en el artículo 7.



Instrumento internacional	Disposiciones relevantes
Instrumentos internacionales para la eliminación del racismo y la discriminación racial	
Convención Internacional sobre la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, ICERD, 1969	<p>Primer instrumento de carácter vinculante adoptado por la Organización de las Naciones Unidas. Ha sido ratificada por 177 países (son partes todos los Estados de las Américas, incluido Estados Unidos que por lo regular ha sido reacio a suscribir convenciones internacionales).</p> <p>Para su vigilancia cuenta con el primer Órgano de Tratado, integrado por la ONU. Se trata del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, conocido como CERD.</p>
Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, OEA, 2013	<p>La Convención hace referencia explícita a los pueblos indígenas y afrodescendientes y a los mecanismos que prevé para salvaguardar sus derechos colectivos.</p> <p>Compromete de manera expresa a los Estados parte con la adopción de medidas especiales, y se refiere a estas como acciones afirmativas.</p> <p>Entre otras cuestiones, aporta nuevos conceptos sobre discriminación racial indirecta, discriminación múltiple y racismo (artículo 1°).</p>
Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Organización de los Estados Americanos [OEA], 2013	<p>Ofrece un marco incluyente de grupos sociales discriminados que con frecuencia han estado al margen, incluso, de instrumentos internacionales de derechos humanos.</p>
Recomendación general N.º 36. CERD, 2020	<p>Relativa a la prevención y lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden. Fue adoptada en 2020, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). La Recomendación también aborda la cuestión del sesgo algorítmico, que, en este ámbito, se proyecta como un problema creciente, y que tiene la potencialidad de generar formas contemporáneas de racismo y discriminación racial, a medida en que se extiende el uso de herramientas de automatización, incluido el uso de inteligencia artificial en el ámbito judicial y de la seguridad, incluso mediante la identificación facial.</p>
Derechos de los afrodescendientes por su condición de sujetos colectivos	
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989	<p>Artículo 1, literal a, del citado Convenio, aplicable “[a] los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas, los distingue de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones o por una legislación especial”.</p> <p>También aplica para la población afrodescendiente, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia colombiana. La población afrodescendiente comporta unas circunstancias particulares que progresivamente están siendo reconocidas por los Estados y la comunidad internacional.</p>



Instrumento internacional	Disposiciones relevantes
Derechos de los afrodescendientes por su condición de sujetos colectivos	
Recomendación general N.º 34, relativa a racismo y discriminación racial contra los afrodescendientes. Naciones Unidas – CERD, 2011	Artículo 4. En muchos países del mundo viven afrodescendientes, dispersos en la población local o formando comunidades. Estas personas tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos: a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos; b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas; c) El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; d) El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar sus derechos, de conformidad con las normas internacionales.
Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. Organización de los Estados Americanos (OEA), 2013	Artículo 5. Los Estados parte se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de racismo, discriminación racial o formas conexas de intolerancia, con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos. Tales medidas o políticas no serán consideradas discriminatorias ni incompatibles con el objeto o intención de esta Convención, no deberán conducir al mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y no deberán perpetuarse más allá de un período razonable o después de alcanzado dicho objetivo.
Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas, 1992	Artículo 8. CONSERVACIÓN <i>IN SITU</i> . Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: [...] j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.



Instrumento internacional	Disposiciones relevantes
Derechos de los afrodescendientes por su condición de sujetos colectivos	
Decisión Andina N.º 391 de 2006, sobre acceso a los recursos genéticos y sus productos derivados. Comunidad Andina, 1996	Artículo 1. Definiciones. COMUNIDAD INDÍGENA, AFROAMERICANA O LOCAL: grupo humano cuyas condiciones sociales, culturales y económicas lo distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, que está regido total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Artículo 7. Los países miembros, de conformidad con esta Decisión y su legislación nacional complementaria, reconocen y valoran los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados.

Fuente: Elaboración propia con base en OEA (2014).

Respecto del *corpus iuris* internacional que cobija a los afrodescendientes, conviene destacar que, por tratarse de asuntos de derechos humanos, hacen parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de su carácter supranacional, con sujeción a los artículos 9, 93, 94, 214, 53 y 102 de la Constitución Política, particularmente. Dicho asunto goza de un amplio acervo jurisprudencial de la Corte Constitucional:

La Corporación definió entonces el bloque de constitucionalidad como aquella unidad jurídica compuesta “por [...] normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que

puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *strictu sensu*.

[...] Dado el rango constitucional que les confiere la carta, las disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, a saber, servir de i) regla de interpretación respecto de las dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas” [Sentencia C-067 de 2003].

De los instrumentos señalados, conviene destacar la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, primer instrumento internacional adoptado por



la Organización de las Naciones Unidas y que constituye la piedra angular para la prevención y la formulación de las políticas públicas orientadas a la eliminación de la discriminación racial. De igual manera, el *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, toda vez que soporta los derechos colectivos que le han sido reconocidos a los sujetos sociales amparados, como es el caso de los afrodescendientes, en tanto son un pueblo tribal.

Recomendación general N.º 36 (CERD, 2020) sobre perfilamiento racial. La trascendencia que reviste el fenómeno el perfilamiento racial quedó patente con la adopción de la “Recomendación general núm. 36 [2020], relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden”, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). La recomendación también aborda la cuestión del sesgo algorítmico que, en este ámbito, se proyecta como un problema creciente que tiene la potencialidad de generar formas contemporáneas de racismo y discriminación racial, a medida que se extiende el uso de herramientas de automatización, incluida la inteligencia artificial en el ámbito judicial y de la seguridad, incluso mediante la identificación facial.

En la citada recomendación, el Comité señala que no existe una definición universal sobre el perfilamiento racial; no obstante, identifica los elementos más comunes de las diferentes definiciones que se han dado:

- a) Es obra de los agentes del orden;
- b) no está motivada por criterios objetivos o una justificación razonable;

- c) se basa en motivos de raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico o su interrelación con otros motivos pertinentes, como la religión, el sexo o el género, la orientación sexual y la identidad de género, la discapacidad y la edad, la situación migratoria o la situación laboral o de otro tipo;
- d) se utiliza en contextos específicos, como el control de la inmigración y la lucha contra el delito, el terrorismo u otras actividades que constituyen o pueden constituir presuntas violaciones de la ley.

En la mencionada recomendación, el Comité destaca que la elaboración de perfiles raciales se comete mediante comportamientos o actos como los controles arbitrarios, los registros, las comprobaciones de la identidad, las investigaciones y las detenciones. Para los fines del presente informe defensorial, se destaca la definición adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que da cuenta de lo siguiente:

[El] establecimiento de perfiles raciales como una acción represora que se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotipos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas, que tiendan a singularizar de manera discriminatoria a individuos o grupos con base en la errónea suposición de la propensión de las personas con tales características a la práctica de determinado tipo de delitos. [CIDH, citada por CERD, 2020, p. 4].



Al examinar los alcances de la práctica del perfilamiento racial, el CERD emitió la Recomendación general N.º 36, en la que razonó de la siguiente manera:

El Comité ha expresado a menudo su preocupación por la utilización de perfiles raciales por los agentes del orden contra diversos grupos minoritarios sobre la base de características específicas, como la presunta raza, color de piel, ascendencia u origen nacional o étnico de una persona. El Comité ha expresado su preocupación por las denuncias de que agentes del orden, como los agentes de policía y los funcionarios de control de fronteras, en el ejercicio de sus funciones, realizan controles policiales arbitrarios, comprobaciones arbitrarias de la identidad, inspecciones aleatorias de las pertenencias de cualquier persona en estaciones de ferrocarril, trenes y aeropuertos, y detenciones arbitrarias. El Comité ha observado con preocupación que la elaboración de perfiles raciales ha aumentado debido a las preocupaciones actuales por el terrorismo y la migración que exacerban los prejuicios y la intolerancia hacia los miembros de determinados grupos étnicos.

El Comité ha reconocido que grupos específicos, como los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y las minorías nacionales y étnicas, incluidos los romaníes, son los más vulnerables a la elaboración de perfiles raciales.

Además, el Comité observa que la utilización cada vez mayor de nuevas herramientas tecnológicas, incluida la inteligencia artificial, en ámbitos como la seguridad, el control de fronteras y el acceso a los servicios sociales, puede profundizar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de exclusión. Sin embargo, en la presente recomendación general, el Comité se centra en la adopción de decisiones mediante algoritmos y la inteligencia artificial en relación con la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden. Por lo tanto, muchos otros temas relacionados con la inteligencia artificial potencialmente perjudicial quedan fuera de su ámbito. Aunque es consciente de que, en algunos ámbitos, la inteligencia artificial puede contribuir a una mayor eficacia en una serie de procesos de adopción de decisiones, el Comité también comprende que existe un riesgo real de sesgo algorítmico cuando se utiliza la inteligencia artificial en la adopción de decisiones en el contexto de la aplicación de la ley. La elaboración de perfiles algorítmicos plantea serias preocupaciones y las consecuencias con respecto a los derechos de las víctimas podrían ser muy grave [CERD, 2020].

1.2.2 Marco nacional

De acuerdo con Zabala Consulting [2020], Colombia cuenta con una amplia gama de **instrumentos jurídicos nacionales** relevantes sobre reconocimiento y protección de los derechos de los afrodescendientes como individuos y como



pueblos⁶, incluida una abundante jurisprudencia, en particular, de la Corte Constitucional, como se referencia a continuación:

Tabla 4. Marco jurídico y jurisprudencial para el combate al racismo y la discriminación racial hacia los afrodescendientes en Colombia

Norma	Alcance
Constitución Política de Colombia, 1991	<p>Artículo 7: define el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación.</p> <p>Artículo 12: prohíbe la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Artículo 13: prohíbe el racismo y la discriminación racial, salvo en los casos que se justifique para adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p> <p>Artículo 93: contempla el bloque de constitucionalidad.</p> <p>Artículo 55 Transitorio: estableció la expedición de una “ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”.</p> <p>Por otra parte, el Acto Legislativo 002 de 2017, mediante el cual se constitucionalizó el acuerdo de paz, elevó a rango superior el capítulo étnico de tal acuerdo, en donde se establece un amplio, cuidadoso e integral sistema de salvaguardas para su implementación, orientado al pleno respeto de los derechos adquiridos por los pueblos étnicos en el marco del principio de progresividad de derechos.</p>
Ley 70 de 1993	Ley de Derechos de la Población Afrocolombiana como Grupo Étnico.
Decreto 1745 de 1995	Referido a los derechos territoriales.
Decreto 1627 de 1996	Reglamenta el Fondo de Créditos Condonables para Estudiantes Afrocolombianos de Bajos Recursos Económicos y Buen Desempeño Académico.
Ley 649 de 2001	Reserva dos escaños en la Cámara de Representantes para afrocolombianos avalados por organizaciones inscritas ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.
Ley 725 de 2001	Por la cual se declaró el 21 de mayo como Día Nacional de la Población Afrocolombiana, en conmemoración de la abolición legal de la esclavitud en Colombia.
Ley 1381 de 2010	Ley de lenguas, mediante la cual se establecen medidas y acciones de protección para las lenguas e idiomas nativos que subsisten en el país, entre ellos, el palenquero y el creole.

⁶ Pese a su amplitud, Garcés (2017) llama la atención sobre los preocupantes déficits de implementación que se registran: “Del presente análisis, se infiere que, en materia de la aplicación del marco normativo en favor de las comunidades afrocolombianas, y los desafíos en materia de reglamentación integral, los esfuerzos realizados no se corresponden con las necesidades y requerimientos, y en su efecto se halla una sistemática violación a la ley y la Constitución”.



Norma	Alcance
Ley 1482 de 2011	Por la cual se penaliza el racismo y la discriminación racial en Colombia, entre otras formas de discriminación.
Decreto Ley 4635 de 2011	Establece el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y de los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en concordancia con la Ley 70 de 1993.
Ley 2056 de 2020	Ley general de regalías, una normativa que fue consultada con los pueblos étnicos del país, incluyendo asignaciones específicas para cada uno de ellos y participación en los órganos e instancias de administración y decisión de la inversión de estos recursos.
Autos 005 de 2009 y 266 de 2017, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional	Establece medidas para la atención diferencial de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, víctimas desproporcionadas del conflicto armado colombiano y en peligro de desaparición física y cultural.
Algunas jurisprudencias relevantes	
Sentencia T-462 de 2015	Establece que los empleadores no pueden ejercer poder disciplinario en contra de alguien por su identidad étnica o por sus creencias.
Sentencia C-091 de 2017	Establece un análisis sobre el derecho a la libertad de expresión y la prohibición de los discursos de odio.
Sentencia T-141 de 2017	La Corte hace referencia a que la prueba de los hechos está en cabeza de la parte que le resulte más fácil probarlos.

Fuente: Elaboración propia con base en Zabala Consulting (2020) y Ministerio del Interior (2016).

Por otra parte, el país cuenta con **marco instrumental**, incluido el programa de actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes y el Plan de Acción de las y los Afrodescendientes, adoptado por la Organización de los Estados Americanos (OEA). En particular, se destacan a continuación los planes y los documentos CONPES relativos a la población afrocolombiana.

Tabla 5. Marco instrumental en favor de los afrodescendientes en Colombia

Política/Programa	Alcance
Ley 1955 de 2019	Capítulo Étnico del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.
Plan Intersectorial de Acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Ministerio del Interior, 2016.	Formulado a instancias del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, por mandado del artículo 112 de la Ley 1753 de 2015, cuyo compromiso fue renovado mediante la citada Ley 1955.



Política/Programa	Alcance
CONPES 3169 del 2002	Política para la población afrocolombiana. Está orientado a definir una política de gobierno que genere mayor equidad social para la población afrocolombiana, en particular, en la región del Pacífico, y así contribuir a fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y planes de desarrollo que los afecten.
CONPES 3310 del 2004	Política para acción afirmativa, cuyo objetivo fue identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generaran mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y se mejoraran las condiciones de vida de esta población, a través de la implementación de acciones afirmativas.
CONPES 3660 del 2010	Política para promover la igualdad de oportunidades, a partir de la aplicación del <i>enfoque diferenciado y de acción sin daño</i> y del desarrollo de <i>acciones afirmativas</i> con el objeto de brindar atención integral, protección y garantía de derechos. Así mismo, se busca cualificar la respuesta institucional, tanto pública como privada, con el propósito de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en la esfera colectiva e individual, teniendo en cuenta sus diferentes contextos culturales y territoriales, todo en procura del avance de la población afrocolombiana.

Fuente: Elaboración propia con base en Zabala Consulting (2020) y Ministerio del Interior (2016).

En el ámbito institucional, desde el año 1991 se han creado alrededor de 50 entidades en las diferentes instancias del Estado, encargadas de abordar la cuestión de los derechos de las poblaciones afrodescendientes, dentro de las cuales se destaca

la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, además de otras instancias. En la siguiente tabla se mencionan algunas de ellas, así como sus principales competencias.

Tabla 6. Marco institucional sobre los asuntos de los afrodescendientes

Organismo	Competencia
Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras / Ministerio del Interior	Dependencia del Ministerio del Interior encargada de asesorar en la formulación de la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que vele por su integridad y promueva sus derechos. Así mismo, apoya el seguimiento de dicha política.
Observatorio de Discriminación y Racismo	Fue creado mediante la Resolución 1154 de 2012 del Ministerio del Interior, particularmente en la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, como un mecanismo de monitoreo y seguimiento a los actos de discriminación y racismo que permitan la generación de insumos para la formulación de la política pública contra esta conducta.



Organismo	Competencia
Observatorio de Discriminación y Racismo	Dicha resolución fue modificada por la Resolución 0540 de mayo de 2016, en la que se indicó que el Observatorio estará a cargo del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos.
Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos / Procuraduría General de la Nación	Vela por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas relacionadas con derechos especiales de los grupos étnicos en cualquier lugar del país. Normatividad relacionada: Decreto 262 de 2000, Resolución 017 de 2000 y Resolución 254 de 2017.
Defensoría Delegada para Grupos Étnicos / Defensoría del Pueblo.	Encargada de proteger los derechos humanos de los grupos étnicos, a través de distintos mecanismos: presentación de propuestas legislativas y políticas públicas; formación ciudadana en el conocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades; acompañamiento en la exigibilidad de sus derechos; capacitaciones en materia de derechos humanos de las comunidades; mediación en conflictos internos, intraculturales e intraétnicos de las comunidades y pueblos que lo requieran; análisis y emisión de recomendaciones de legislación y políticas públicas étnicas; diseño y promoción de estrategias que visualicen los mecanismos de garantías de derechos territoriales; medición e incidencia de las peticiones colectivas de los pueblos y las comunidades; seguimiento a las obligaciones institucionales con los derechos de los pueblos y comunidades étnicas; implementación de acciones para el cumplimiento de órdenes, sentencias y autos, impartidas por jueces o magistrados de la República en donde se conmine a la Defensoría del Pueblo para la protección, prevención, promoción y garantía de los derechos fundamentales y humanos de los grupos étnicos; coordinación con las defensorías regionales para la implementación, seguimiento, evaluación y monitoreo de programas con enfoque diferencial que permitan a los grupos étnicos la garantía de sus derechos humanos; participación en espacios o instancias relacionadas con los asuntos de la Delegada; proposición de rutas de atención especializada, protocolos y lineamientos técnicos al Defensor del Pueblo para los grupos étnicos en Colombia y la formulación de propuestas para la celebración de convenios con organismos nacionales e internacionales que contribuyan a garantizar el ejercicio de los derechos de los grupos étnicos.



Organismo	Competencia
Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	Fue conformada como una institución representativa, legítima y operativa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-576 del 4 de agosto del 2014. Su función es "servir de instancia de diálogo, concertación e interlocución con el Gobierno Nacional para adelantar las diferentes etapas de la consulta previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades, de conformidad con la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT, con la finalidad de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas" (Ministerio del Interior, 2016).
Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos / Ministerio del Interior	Apoya y asiste al ministro en el diseño de proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República. En igual sentido, lidera la formulación de políticas públicas del Ministerio del Interior en asuntos étnicos y de minorías, asuntos de población LGBTI, enfoque de género y otros que indique el numeral 2 y demás del artículo 11 del Decreto 2893 de 2011.
Autoridad Nacional de Consulta Previa / Ministerio del Interior	Creada mediante el Decreto 2353 de 2019, garantiza el debido proceso en el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa de los sujetos colectivos de protección especial que se registran en el área de influencia de un proyecto, obra, actividad, medida legislativa o medida administrativa que sea objeto de consulta de conformidad con la jurisprudencia constitucional. Sus funciones se pueden observar en el artículo 16 del Decreto 2353 de 2019.
Subdirección de Educación y Participación / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Esta subdirección está adscrita al Despacho del Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, del Ministerio de Ambiente. Entre sus funciones se destacan: implementar y promover mecanismos de participación y acceso a la información ambiental, de conformidad con la ley; proponer la política y los mecanismos para la protección del conocimiento tradicional asociado a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Decreto 1682 de 2017, artículo 4, que derogó el artículo 8 del Decreto 3570 de 2011 y las demás disposiciones que le sean contrarias.
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)	Es una entidad vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que promueve el mejoramiento continuo de los procesos administrativos institucionales a través de diferentes estrategias que garanticen objetividad y protección de los bienes y procesos institucionales. Así mismo, se encarga de consolidar la capacidad institucional en el nivel regional, mediante procesos participativos que generen, utilicen, transmitan y socialicen conocimientos dirigidos a la conservación y al fortalecimiento de los sistemas naturales y culturales de la región, y al mejoramiento del bienestar material y espiritual de la población del Chocó Biogeográfico.



Organismo	Competencia
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)	Funciones y deberes contenidas en los artículos 2.2.8.7.2.2 y 5 del Decreto 1076 de 2015.
Dirección de Poblaciones / Ministerio de Cultura	Dirección creada en el año 2008 con el propósito de orientar e implementar políticas, programas y proyectos que permitan avanzar en el entendimiento de la cultura como parte integral del desarrollo de nuestra Nación.
Comisión de Estudios para la Formulación de un Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras	Su función principal es formular el plan de desarrollo de las comunidades negras, en el cual se proponen las políticas a largo plazo, de manera que se conviertan en el marco de referencia para que las Políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación. Fue creada por el artículo 57 de la Ley 70 de 1993.
Gerencia del Fondo de Créditos Condonables - ICETEX	Organismo encargado de llevar a cabo la directriz impuesta por el artículo 40 de la Ley 70 de 1993, en la cual se diseñarán mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior destinados a las comunidades negras. Para lo anterior, se creará un fondo especial administrado por el ICETEX.
Oficina de Asuntos Étnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), dentro de la Dirección de Desarrollo Territorial.	Se encarga de asuntos territoriales relacionados con los grupos étnicos del país, para lo cual aporta diseño, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos con enfoque diferencial.
Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Concierta con las comunidades negras e indígenas, a través de las instancias representativas, el plan de atención a las comunidades étnicas, en lo referente a programa de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento, y reestructuración [...] y demás funciones que disponga el artículo 26 del Decreto 2363 de 2015.
Subdirección de Asuntos Afros e Indígenas de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Ejecuta el plan de atención de las comunidades étnicas en lo referente a programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, previo concepto del Ministerio de Interior; así como la adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas conforme a la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, y demás funciones que disponga el artículo 27 del Decreto 2363 de 2015.
Circunscripciones Especiales de las comunidades Afrodescendientes en la Cámara de Representantes	Prevista en el artículo 176 de la Constitución Política, se trata de dos escaños obligatorios en el Congreso de la República en favor de representantes de las comunidades negras, raizales y palenqueras, lo cual fue regulado por la Ley 649 de 2001.
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz [en caso de coincidencia y traslape con territorios de las comunidades negras]	En desarrollo del punto II del Acuerdo de Paz, mediante el Acto Legislativo 02 de 2021, el H. Congreso de la República creó 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes para los periodos 2022-2026 y 2026-2030. El Acuerdo de Paz y el Acto legislativo otorgan derecho a las comunidades negras a inscribir y avalar candidatos.



Organismo	Competencia
Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal	Tiene como objetivo evaluar las condiciones de vida de la población afrocolombiana, palenquera y raizal y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones que ayuden a superar las barreras que impiden el avance de dicha población, en particular de las mujeres y de los niños, en los campos económico y social; de igual manera, busca la protección y realización efectiva de sus derechos civiles. Fue creada mediante el Decreto 4181 de 2007.
Unidad de Gestión de Proyectos Afrocolombianos del Ministerio de Trabajo	Se encarga de apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos en materia laboral.
Unidad de Gestión de Proyectos Afrocolombianos del Ministerio de Minas	Se encarga de apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos en materia minero-energética.
Dirección de Asia, África y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores	Promueve los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y diversificación geográfica y en temática de política exterior, enfocada en el continente de origen de los afrocolombianos.
Unidad de Gestión de Proyectos Afrocolombianos del Ministerio de Hacienda	Se encarga de apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos.
Oficina de Etnoeducación del Ministerio de Educación Nacional	Formula y ejecuta la política de etnoeducación para las comunidades negras, en atención a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 70 de 1993.
Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	Se encarga de articular con las demás direcciones y subdirecciones que las acciones de atención, asistencia y reparación integral para los pueblos y comunidades indígenas, el pueblo Rrom o gitano y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras respondan de forma ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica a la reivindicación de sus derechos en torno al territorio, a la identidad cultural y a la autonomía y gobierno propio a partir de la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Uno de los principales enfoques de esta dirección es la concertación con las comunidades y la articulación con las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que la oferta sea adecuada con las necesidades de los sujetos étnicos, es decir, conforme a su realidad territorial y con respeto a sus usos y costumbres.
Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Su función es aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación del Plan Integral de Reparación Colectiva para Comunidades Negras, Afrodescendientes, Palenqueras y Raizales [PIRC] y del Plan Integral de Reparación a los Pueblos y Comunidades Indígenas [PIRPCI]. Así mismo, se encarga de incorporar el enfoque diferencial étnico en todos los procesos y dependencias de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas. Además de las anteriores funciones, desarrolla aquellas contempladas en el Decreto Ley 4635 de 2001 y en el artículo 18 del Decreto 4801 de 2011.



Organismo	Competencia
Unidad de Gestión de Proyectos Afrocolombianos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fue creada para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Para su conformación, se consultará a las comunidades beneficiarias de esta ley, conforme al artículo 58 Ley 70 de 1993.
Dirección de la Mujer Rural Afrocolombiana del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Es la encargada de coordinar, diseñar y evaluar los planes, políticas, y proyectos integrales de desarrollo rural con enfoque territorial, encaminados a la provisión bienes públicos rurales, que incidan en el bienestar social y económico de las mujeres rurales.
Oficina de Asuntos Étnicos Raciales de la Jurisdicción Especial de Paz	La Comisión Étnica se encarga de promover la efectiva implementación del enfoque étnico-racial en la JEP. Sus funciones se encuentran en el capítulo 16 del Reglamento General de la JEP.
Instancia Especial de Alto Nivel para los Pueblos Étnicos	Fue creada en el acuerdo de paz y reglamentada mediante el Decreto 1995 de 2016. Se destaca el carácter que se le dio en el marco del Acuerdo Final de paz, como consultora, representante e interlocutora de primer nivel de los grupos étnicos con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI).

Fuente: Elaboración propia con base en información institucional disponible.

Lo anterior constituye un avance significativo en el marco de los deberes de adecuación institucional en materia étnica que se desprenden para el Estado colombiano, de conformidad con instrumentos internacionales de derechos humanos como los referidos en las cuartillas precedentes, pero primordialmente el Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991 (artículos 2, 4 y 33, entre otros).

1.3 Racismo y discriminación racial estructural en contra de los afrodescendientes en Colombia

Como se ha destacado en el presente informe, la situación de racismo y discriminación racial que

acusar los afrodescendientes ha adquirido un interés creciente en las agendas públicas nacionales e internacionales, tal como quedó sentado con ocasión de la conmemoración del vigésimo aniversario de la Conferencia de Durban, en el marco del 76.º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2021, que tuvo como tema central del segmento de alto nivel —esto es, de jefes de Estado y de Gobiernos—, el de “Reparaciones, justicia racial e igualdad para los afrodescendientes”.

En gran medida, lo anterior obedece al reconocimiento del carácter sistémico o estructural de tales fenómenos. Existe una mayor comprensión en torno a que el racismo y la discriminación racial se encuentran arraigados en las sociedades,



trascienden a los individuos afrodescendientes y revisten unos niveles de complejidad asociados a prácticas y patrones que hunden sus raíces en la oprobiosa institución de la esclavitud.

Para los fines del presente informe, una aproximación a un test de razonabilidad para determinar si los fenómenos de racismo y discriminación racial que acusan los afrodescendientes en Colombia revisten carácter estructural podría partir del análisis de las siguientes cuestiones:

- La constatación de su condición de víctimas de la trata transatlántica y de la esclavitud.
- La identificación de situaciones *de facto* o *de jure* que ubican a los afrodescendientes, como sujeto colectivo, en condición de desigualdad irrazonable —tanto en acceso como en oportunidades—, con respecto al conjunto de la población colombiana, incluso desde el nacimiento.
- La constatación de patrones sistemáticos y colectivos de estereotipos y discriminación por el hecho de pertenecer a un grupo determinado.
- La constatación de disposiciones, CRITERIOS Y PRÁCTICAS aparentemente neutras que, sin embargo, en Colombia han limitado el acceso equitativo de los afrodescendientes a la educación de calidad.

El uso del concepto de discriminación estructural ha permitido redimensionar los impactos del

racismo y la discriminación racial que afecta a los afrodescendientes e interpela los alcances del concepto de igualdad en las democracias liberales. En la última década, las observaciones finales del CERD suelen incluir un apartado referido específicamente a la discriminación estructural en el país materia de examen, en particular, cuando se trata de las Américas.

Las siguientes consideraciones ponen de manifiesto la evidencia para atribuir a los afrodescendientes la condición de víctimas de discriminación estructural o sistémica. Como consecuencia, Colombia deberá sumarse al conjunto de países que, para remediar ese estado de cosas, observan en las medidas especiales o de acción afirmativa —incluidas las cuotas para el acceso a cargos públicos—, así como en las acciones de reparación histórica, un camino expedito.

Recientemente, la pandemia del covid-19 ha evidenciado, una vez más, el carácter estructural y sistémico del racismo y la discriminación racial que afecta a los afrodescendientes. La constatación de estas realidades, que constituyen auténticas preocupaciones en el campo de los derechos humanos, ha conducido a organismos como la CIDH a hacer reiterados llamados a los Estados para avanzar en la eliminación de estas situaciones estructurales que la pandemia evidenció.⁷

Así mismo, el estrecho vínculo entre racismo y pobreza en el país ha sido constatado por diversas organizaciones internacionales:

⁷ Por ejemplo, mediante el Comunicado de Prensa 177 del 24 de julio de 2020, expresó: “La CIDH advierte, además, que según la información disponible en el contexto de la pandemia del COVID-19, se ha profundizado la desigualdad estructural en las mujeres afrodescendientes de la región, debido a la recesión económica, el incremento del desempleo y el aumento acelerado de ocupación informal”.



El caso de Colombia es muy ilustrativo de la magnitud de la pobreza y de las desigualdades territoriales vinculadas a las desigualdades étnico-raciales. Una de cada dos personas afrodescendientes en zonas rurales se encuentra en situación de pobreza, en comparación con una de cada cuatro personas no afrodescendientes en zonas urbanas. Ello se debe fundamentalmente a la gran diferencia que existe entre las tasas de extrema pobreza de la población afrodescendiente y no afrodescendiente (respectivamente, del 30,5% y el 18,8%). Llama la atención también que en las zonas rurales el porcentaje de pobreza extrema entre los afrodescendientes sea mayor que el porcentaje de pobreza no extrema, lo que no ocurre entre los no afrodescendientes y tampoco es la tendencia en los otros países. La población afrodescendiente rural en Colombia representa, sin duda, un núcleo duro de la pobreza en ese país (CEPAL y UNFPA, 2020, p. 111).

Lo anterior, sin perjuicio de los impactos de la pandemia.

Por su parte, el CERD, que examinó a Colombia en noviembre de 2018, constató lo siguiente:

[...] la persistente **discriminación estructural** e histórica de la que son víctimas los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, que se manifiesta en los altos índices de pobreza y exclusión social en comparación con el resto de la población. Le preocupa además el impacto que la discriminación tiene en el goce de los derechos

establecidos en el artículo 5 de la Convención, en particular el derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a la participación política. Al respecto, le preocupan: a) Las barreras que impiden la inclusión laboral de estas poblaciones; b) La falta de disponibilidad y accesibilidad a los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales remotas, donde habitan la mayoría de los pueblos indígenas y un número significativo de afrodescendientes; c) Los casos de desnutrición crónica entre los niños y niñas indígenas y las muertes asociadas a la desnutrición, en particular entre los niños y niñas indígenas wayuu, amorua y sikuani; d) Los bajos niveles de educación de estas poblaciones en comparación con el resto de la población; y e) La representación todavía inadecuada de la población afrodescendiente e indígena en todos los niveles de la administración pública (arts. 1, 2, 5 y 7) [Zabala Consulting, 2020, p. 27].

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad de Princeton [EE. UU.], en asocio con las universidades del Valle y Nacional de Colombia, se ha podido establecer que:

[...] la población afrocolombiana, en especial la población negra, exhibe menor logro de estatus socioeconómico, que no sólo está relacionado con los rezagos acumulados históricamente, sino también con la presencia de instituciones de desigualdad de larga duración que se han visto reforzadas por la discriminación presente con resultados que podrían inducir a una trampa de desigualdad en el largo plazo [Redacción Vivir, El Espectador, 2012].



De acuerdo con Romaña (2020), esta aseveración tiene un gran impacto en la movilidad social ascendente, dado que en Colombia

las restricciones a la movilidad entre clases sociales se refuerzan por el color de la piel, haciendo más difícil para las personas de un color de piel oscuro la movilidad social ascendente independiente de la clase de origen, lo que genera una estructura social segmentada y pigmentocrática [Viáfara, 2017, citado en Romaña, 2020, p. 27].

Dicho de otra manera:

[...] la distribución de la clase de origen de las personas de piel oscura tiende a ser de menor estatus en comparación con las personas de piel intermedia y clara. Igualmente, la movilidad absoluta es menor para las personas de piel oscura, lo cual sugiere una mayor retención en la clase de menor estatus. Además, las relaciones entre orígenes y destinos son comparables entre grupos según el color de la piel, aunque se observa una mayor rigidez para las personas con color de piel más oscuro [Viáfara, 2017, citado en Romaña, 2020 p. 27].

Cabe destacar que, tal y como se señala en el estudio de Zabala Consulting (2020, p. 24), el nexo entre pobreza y racismo se evidencia a través de estudios econométricos, a partir de datos como los que se mencionan a continuación:

- El efecto de la condición étnica-racial es estadísticamente significativo para explicar

la condición de pobreza por NBI: A pesar de contar con iguales características, la posibilidad de estar en situación de pobreza aumenta en un 75,1 % para una persona afrodescendiente en comparación con una persona que no lo es.

- El efecto de la condición étnica-racial es estadísticamente significativo para explicar la situación de miseria: A pesar de contar con iguales características, la posibilidad de estar en situación de miseria aumenta en un 140,3 % para una persona afrodescendiente en comparación con una persona que no lo es.

- Es decir, se puede aludir que las desventajas para la población afrodescendiente en Colombia se producen por el efecto conjunto de sus características socioeconómicas y su condición étnica-racial. Obsérvese además que ambos efectos se retroalimentan, lo que podría generar una trampa de pobreza y desigualdad para la población afrodescendiente en ausencia de políticas de inclusión.

- El efecto de la condición étnica-racial es estadísticamente significativo para explicar la afiliación al régimen contributivo: A pesar de contar con iguales características, las posibilidades de estar en el régimen contributivo disminuyen en un 33,9 % para una persona afrodescendiente en comparación con una persona que no lo es.

- El efecto de la condición étnica-racial es estadísticamente significativo para explicar la posición en el régimen contributivo: A



pesar de contar con iguales características, las posibilidades de ser cotizante, frente a ser beneficiario, disminuye en un 41,8 % para una persona afrodescendiente en comparación con una persona que no lo es.

De esta manera, el profesor Viáfara [2015, citado en Zabala Consulting, 2020] concluye:

[...] las desventajas para la población afrodescendiente en Colombia se producen por el efecto conjunto de sus características socioeconómicas y su condición étnica-racial. Obsérvese además que ambos efectos se retroalimentan, lo que podría generar una trampa de pobreza y desigualdad para la población afrodescendiente, en ausencia de políticas de inclusión [p. 25].

Lo anterior se sustenta de la siguiente manera:

- En Colombia, Ecuador y Uruguay, la probabilidad de un hogar de ser pobre por el simple hecho de que el jefe de familia es afrodescendiente es entre 4 por ciento y 6 por ciento mayor [Banco Mundial, 2018, p. 72].
- Se estima que alrededor del 80 % de los habitantes de municipios afrocolombianos viven en situación de pobreza [Delgado, 2020].
- En el caso particular de Colombia, se puede destacar que 'la tasa de mortalidad infantil [niñas y niños menores de un año de edad fallecidos por cada mil nacidos vivos] de los niños y niñas afrodescendientes es aproximadamente

el doble de la registrada para los niños y niñas a nivel nacional y que, en cuanto a la esperanza de vida al nacer, para los hombres afrodescendientes es de 64,6 años, frente a 70,3 años para el total de la población [de hombres]. En el caso de las mujeres afrodescendientes es de 66,7 años, frente a 77,5 años para las mujeres a nivel nacional' [CIDH, 2011, párr. 18].

- Adicionalmente, alrededor del 75 % de las personas afrocolombianas reciben salarios por debajo del mínimo legal, y el 85 % de la población afrocolombiana vive en condiciones de pobreza y marginalidad, sin acceso a servicios básicos esenciales [Olaya, 2018 citado en Romaña, 2020, p. 25].
- [...] el índice de analfabetismo en la población rural afrocolombiana ha sido estimado en un 21 %, 4,5 % por encima del promedio nacional [Ministerio de Cultura, 2010, citado en Romaña, 2020, p. 27]. Existe un menor acceso a educación superior por parte de personas afrocolombianas en comparación con personas blancas y/o mestizas. En Colombia, sólo el 3 % de los afrocolombianos culminan el ciclo universitario, en comparación con el 22 % a nivel nacional [Redacción Vivir, El Espectador, 2012; Romaña, 2020, p. 27].
- [...] Chocó [es el departamento] donde el 82 % de la población es negra y tiene uno de los índices de desarrollo humano más bajos de Colombia, comparable al de Haití, el país más empobrecido de las Américas [Rincón y Escobar, 2019, citado en Romaña, 2020, p. 25].



- Manteniendo el resto de las características constantes, en Brasil, en 2015, un trabajador afrodescendiente obtuvo cerca de 16 por ciento menos. En Uruguay, un trabajador afrodescendiente era propenso a ganar casi 11 por ciento menos; en Perú, 6,5 por ciento menos y en Colombia, Ecuador y Panamá, 4-5 por ciento menos [Banco Mundial, 2018, p. 80].
- [...] en 2018 los niveles de pobreza de la población afrodescendiente superan los correspondientes a la población no afrodescendiente en cinco de los seis países sobre los que se dispone de información. Lo mismo ocurre con la incidencia de la pobreza extrema. En los dos casos, la excepción es Panamá [CEPAL y UNFPA, 2020, p. 107].

En relación con el racismo institucional, este consiste en:

[...] la incorporación de valores y prácticas discriminatorias en las instituciones sociales. Por ejemplo, las personas afrodescendientes enfrentan dificultades de acceso a los servicios debido a la utilización por parte de las instituciones de un vocabulario poco familiar para ellas [o incluso, en algunos casos, una lengua distinta] o por el trato de funcionarios poco sensibles a las características de culturas diferentes a las suyas. Cabe subrayar que la discriminación institucional no es consecuencia únicamente de actos individuales, sino que resulta de prácticas arraigadas en las instituciones que reproducen y refuerzan la discriminación [CEPAL y UNFPA, 2020, p. 26].

Por su parte, el racismo cotidiano se trata de una “experiencia cotidiana de discriminación racial que se presenta en la racialización de las prácticas y discursos generados en contextos microsociales, y en las relaciones humanas de escalas más reducidas” [Zabala Consulting, 2020, p. 8].

Esta forma de racismo se refleja en lo siguiente:

[...] la utilización cotidiana o en medios de expresión de palabras o frases como ‘negro con hambre no trabaja, y lleno, menos’, o ‘negro que no la hace a la entrada, la hace a la salida’ [Romaña, 2020, p. 26] o en aproximaciones tales como el colorismo, es decir, la discriminación que privilegia a personas con un tono de piel más claro sobre otros. En este sentido, el 45% de los y las afrocolombianas han escuchado en algún momento de sus vidas la sugerencia o la expresión de que hay que mejorar la raza, a través de tener descendencia con una persona mestiza o blanca [Romaña, 2020, p. 26].

El racismo cotidiano también es reflejo del carácter estructural y sistémico que reviste el fenómeno, pues da cuenta de lo enraizado en la cultura de la sociedad colombiana y que, en América, remite al colonialismo y a la esclavitud.





1.3.1 Las causas del racismo y de la desigualdad que afectan a los afrodescendientes

El camino hacia el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de los afrodescendientes pasa por identificar las causas de las desigualdades y el racismo y la discriminación racial que los afectan y que, como se indicó, hunden sus raíces en la trata transatlántica y la esclavitud. Para el caso colombiano, cabe señalar que su abolición se produjo en 1852, tras la entrada en vigor de la Ley 2.^a del 21 de mayo de 1851, mandato que indemnizó a los esclavistas, quienes eran los titulares del poder económico y social, incluida la tierra. Basta con señalar algunas disposiciones de la citada ley, para constatar las desigualdades:

ARTÍCULO 1. Desde el día 1 de enero de 1852 serán libres todos los esclavos que existan en el territorio de la República. En consecuencia, desde aquella fecha **gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones** que la Constitución y las leyes garantizan e imponen a los demás granadinos (resaltado fuera de texto).

ARTÍCULO 2. El comprobante de la libertad de cada esclavo será la carta de libertad expedida en su favor con arreglo a las leyes vigentes, previos los respectivos avalúos practicados con las formalidades legales, y con las demás que dictare el Poder Ejecutivo.

PARÁGRAFO ÚNICO. Ningún esclavo menor de cuarenta y cinco años será avaluado en más de

mil seiscientos reales si fuere varón, y de mil doscientos reales si fuere hembra; ningún esclavo mayor de cuarenta y cinco años será avaluado en más de mil doscientos reales si fuere varón, y de ochocientos reales si fuere hembra.

ARTÍCULO 3. Las juntas de manumisión expedirán a los tenedores de aquellos esclavos que fueren avaluados, y a quienes se fuere dando carta de libertad de conformidad con lo dispuesto en esta ley, certificados de la presentación, avalúo y libertad de cada esclavo, a fin de que oportunamente puedan cambiar los referidos certificados por los vales de manumisión mandados expedir por la presente ley.

[...] ARTÍCULO 6. Los vales que se emitan conforme a esta ley llevarán la denominación de "vales de manumisión", y no ganaran interés. El producto anual de las condiciones establecidas por las leyes anteriores y por la presente, para la manumisión de esclavos, se destinará a la amortización anual de dichos vales, a cuyo efecto el Poder Ejecutivo formara lotes de mil a diez mil reales, los cuales serán rematados en pública subasta en el mejor postor, que lo será el que ofreciere mayor cantidad, en vales de la deuda creada por la presente ley [1].

[...] ARTÍCULO 8. A fin de cada año económico se formará la cuenta general de los ingresos, y la suma total que resultare, tanto en dinero como en deudas líquidas, se destinará por el Poder Ejecutivo a la amortización de los vales de la deuda creada por la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 [...].



Las consecuencias de la esclavitud y la condición de desventaja en que quedaron las víctimas en Colombia se expresan en barreras que fueron identificadas por la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, creada mediante los Decretos 4181 de octubre de 2007 y 4401 de 2008. Tras un proceso ampliamente participativo, que involucró alrededor de 5000 personas en 18 regiones del país, la citada Comisión identificó un conjunto de barreras vigentes:

- Racismo y discriminación racial.
- Baja participación y representación de la población afro en espacios políticos e institucionales de decisión.
- Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.
- Mayores dificultades para el acceso, la permanencia y la calidad en el ciclo educativo, lo que limita el acceso a empleos de calidad y el emprendimiento. Estas situaciones dificultan la superación de la pobreza.
- Desigualdad en el acceso al mercado laboral y vinculación a trabajos de baja especialización y remuneración [empleos de baja calidad].
- Escaso reconocimiento y valoración social de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional.
- Deficiencias de los derechos de propiedad de los territorios colectivos, en materia de seguridad jurídica.
- Deficiencia en la incorporación e implementación de las iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana, palenquera y raizal.

- Baja disponibilidad de información sobre población afro, lo cual limita la cuantificación y focalización de beneficiarios, así como la definición de una política pública ajustada a las particularidades étnicas y territoriales.
- Acceso limitado a programas de subsidio.

Las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Intersectorial fueron discutidas en consejo de ministros, en junio de 2009, que, entre otras orientaciones, dispuso que se presentara una ley orientada a garantizar la igualdad de oportunidades en favor de los afrodescendientes, incluida la asignación de cuotas para el acceso a cargos públicos (Ministerio del Interior, 2009).

La Defensoría del Pueblo ha podido constatar que, desde entonces, el Gobierno Nacional ha formulado dos iniciativas, una de las cuales fue puesta a consideración del Congreso: Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2012, Senado, de autoría del Ministerio del Interior. Posteriormente, el Ministerio del Trabajo elaboró un proyecto de ley de cuotas para los grupos étnicos, pero no fue presentado al Congreso de la República. Esta iniciativa buscaba introducir modificaciones a la Ley 581 de 2000, que les otorgó cuotas a las mujeres en la administración pública, a efectos de ampliar sus alcances a los afrodescendientes.

La Defensoría observa que el propósito de una ley que le otorgue igualdad de oportunidades a los afrodescendientes ha sido constante entre los miembros de la bancada de congresistas afrocolombianos. Algunas de las iniciativas que han surgido son: Proyecto de Ley número 10,



Senado, acumulado con el anterior; Proyecto de Ley Estatutaria número 14 de 2015, Senado; Proyecto de Ley 224 de 2020, Cámara, y los proyectos de Ley 275 y 187 de 2020, Cámara, acumulados. Ya antes de las recomendaciones de la Comisión Intersectorial había sido presentado a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley en 2006.

Del conjunto de propuestas legislativas señaladas, impulsadas por el Gobierno Nacional como por la bancada de congresistas afrocolombianos, se constata cierto interés por adoptar leyes orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión de los afrodescendientes. Sin embargo, dichas iniciativas no surtieron trámite por falta del cumplimiento del requisito del derecho fundamental a la consulta previa, acorde con la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT.

1.3.2 Indicadores sociodemográficos

Contar en las estadísticas para ser incluido en los presupuestos. La producción de información estadística desagregada, con enfoque diferencial e interseccional, posee una importancia crítica en el camino hacia el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de grupos que han sido víctimas del racismo y la discriminación racial estructural y sistémica. Para el DANE (2020) es necesario tener en cuenta lo siguiente:

[...] la desagregación de estadísticas poblacionales respecto a sus características específicas es una condición fundamental y necesaria para visibilizar las condiciones particulares y las brechas que afectan a ciertos

grupos poblacionales en diversas temáticas, como primer paso para su inclusión en la producción estadística.

En lo que respecta a la población afrodescendiente en América Latina, los esfuerzos avanzan, de manera creciente, desde las rondas censales de 2000, 2010 y 2020. Ya son 19 países que incorporan dicha variable en sus censos nacionales, progresos que fueron impulsados por las Conferencias de Santiago y de Durban.

En el caso de Colombia —que ya venía incorporando la variable étnica, particularmente indígena—, añadió la categoría “negro” en sus diferentes etnónimos por percepción directa del encuestador y retomó el camino en los censos de 1993, 2005 y 2018. Pese al avance que ello representa, aún persisten grandes limitaciones. En efecto, el censo de 1993 arrojó una población de alrededor de 500.000 afrodescendientes, correspondiente al 1,5 % del total nacional; en 2005 fue de 4.300.000 personas, lo que correspondió al 10,5 %, y en 2018 el censo arrojó una población de 2.982.224 personas, lo que significó un decrecimiento del 30,4 % frente al 2005.

Según un estudio de CEPAL y UNFPA (2020), se concluyó que el censo de 2018 fue afectado por:

[...] una importante subestimación de la población afrodescendiente, pese a que en este país ya existía tradición censal en lo que se refiere a la inclusión de preguntas de autoidentificación étnico-racial. Además, para este censo se estableció una ruta metodológica de consulta y concertación



con el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP), a fin de validar y garantizar la participación afrodescendiente a lo largo del proceso censal, así como la calidad de la información, con un enfoque étnicamente diferenciado y una importante inversión pública. Entre las causas que afectaron estos resultados, el DANE [2019] menciona problemas de cobertura, debido a la dificultad para cubrir algunas zonas urbanas y rurales por el tema de la seguridad o por la negativa de los residentes a ser censados; problemas con la capacitación y la contratación de personal afrodescendiente como encuestadores y supervisores; la no formulación de la pregunta por parte de los censistas; la negativa de las personas a responder la pregunta [sobre todo en zonas urbanas], y fenómenos que actúan como barreras en los procesos de autorreconocimiento [tal como el mito del mestizaje; la existencia del racismo y la discriminación racial; el desconocimiento acerca de los aportes de África y de las culturas negras; la negación de la etnicidad de la gente negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en los departamentos en donde existen pueblos indígenas, o la debilidad de las organizaciones afrodescendientes]. Tanto la institucionalidad oficial como el ámbito académico reconocen factores comunes que propiciaron estos resultados adversos. Asimismo, sobre la base de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018, se estima una población afrodescendiente de 4.671.160, lo que representa un 9,34 % de la población total nacional [DANE, 2019, citado en CEPAL y UNFPA, 2020, p. 87].

Cabe esperar que las deficiencias observadas en los censos, particularmente en el de 2018, de una parte, se atenúen con la realización de estudios especializados y con el fortalecimiento de los registros administrativos, como lo manda la Ley 1955 de 2019 —relativa al Plan Nacional de Desarrollo— y, de otra parte, con miras a futuros censos, se adopten medidas que eviten que tales deficiencias persistan.

La pregunta estándar que actualmente utiliza el DANE para capturar información relativa a los grupos étnicos en Colombia es la siguiente: “De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos [...] es o se reconoce como: Indígena, Gitano(a) o Rrom, Raizal, Palenquero(a), Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano (a) o Ningún grupo étnico”.

La incorporación de la variable afrodescendiente en el censo ha supuesto una contribución a la visibilización de las enormes brechas socioeconómicas que acusa dicha población en Colombia. Las estadísticas del DANE, con base en datos de 2019, así lo soportan: Pobreza multidimensional: 30,6 % afros vs. 19,6 % nacional; educación superior: 14,3 % afros vs. 18,8 % nacional; desempleo: 13,9 % afros vs. 8,3 % nacional; analfabetismo: 14,3 % afros vs. 10,1 % nacional; energía eléctrica: 92,6 % afros vs. 96,3 % nacional; acueducto: 69,9 % afros vs. 86,4 % nacional; alcantarillado: 54,8 % afros vs. 76,6 % nacional; gas natural: 49,6 % afros vs. 66,8 % nacional; internet 26,9 % afros vs. 43,4 % nacional [DANE, 2020]. A todo lo anterior, cabría adicionarle los impactos del covid-19, como ya se ha indicado.

En lo que se refiere a los registros administrativos, el DANE [2020] da cuenta de lo siguiente:



[de] las 31 operaciones que registran desagregaciones por pertenencia étnica, el 81 % son RR.AA. [...] Las OO.EE son: CNA - Censo Nacional Agropecuario; ECV - Encuesta Nacional de Calidad de Vida; EMP - Encuesta Multipropósito [Bogotá y 20 municipios de Cundinamarca]; ENUT - Encuesta Nacional de Uso del Tiempo [se realiza cada tres años]; ECC - Encuesta de Consumo Cultural [cada dos años]; EDUC - Encuesta de Educación Formal; ECP -

Encuesta de Cultura Política [se realiza cada dos años en zonas urbanas]; ECAS - Encuesta de Comportamientos y Factores de Riesgo en Niños Niñas y Adolescentes Escolarizados [se realiza cada dos años en diferentes municipios del país]. Registros Administrativos: ENS, SABE, ENSIN, ENDS, SIMAT, SNIES, SABER, Encuesta Nacional de Seguimiento Desplazados, RUV, Censo Familias Reintegradas.



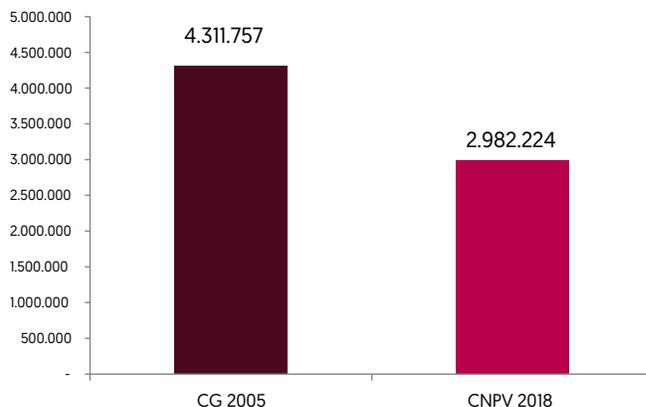


¿Cuántos son? ¿Dónde están los afrodescendientes?

Los siguientes indicadores, establecidos por el DANE, muestran un panorama más detallado de la situación sociodemográfica de la población afrocolombiana:

Gráfica 1. Evolución intercensal del autorreconocimiento de población NARP, según el Censo Nacional de 2018

Evolución intercensal del autorreconocimiento de población Negra, Afrocolombiana, Raizal o Palenquera (NARP),
CG 2005 – CNPV 2018



Entre el Censo General 2005 y el **CNPV 2018**, el autorreconocimiento NARP de la población efectivamente censada se redujo

30,8%

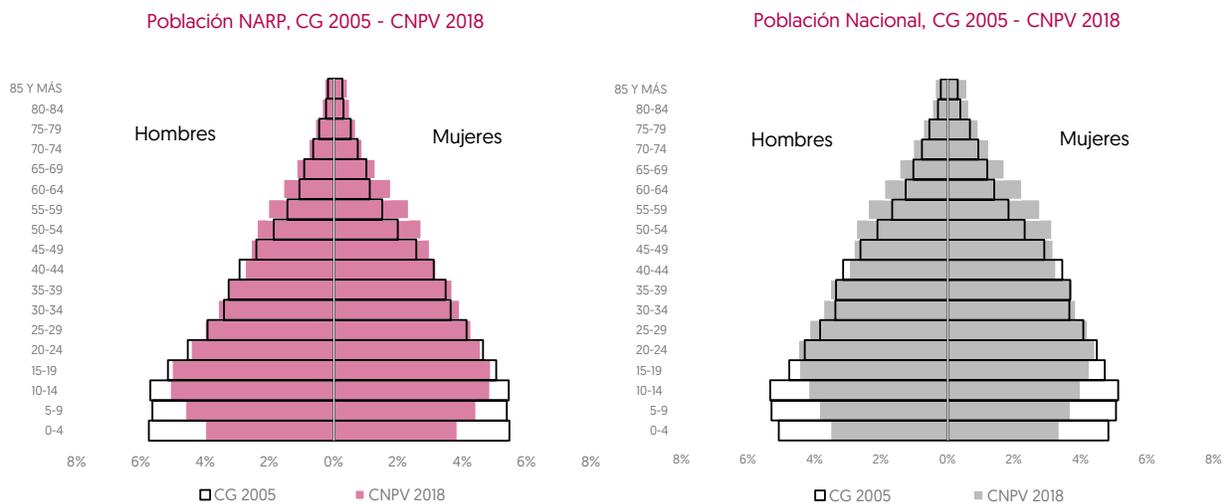
Fuente: DANE - DCD, CNPV 2018

Como se evidencia en la gráfica 1, el autorreconocimiento de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera registró una reducción del 30,8 % entre el Censo 2005 y el Censo

Nacional de Población y Vivienda [CNPV] 2018. Este fenómeno pudo haberse afectado por la omisión censal que se presentó principalmente en la región Pacífico.

Gráfica 2. Estructura por sexo y edad de la población NARP, según el Censo Nacional de 2018

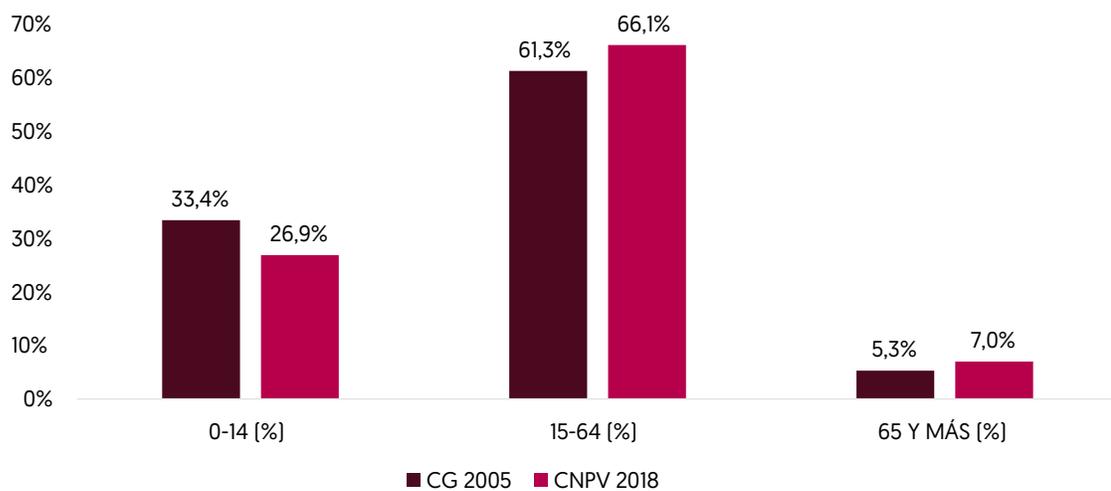
Estructura por sexo y edad de la población NARP, CNPV 2018



Fuente: DANE - DCD, CNPV 2018

Gráfica 3. Población NARP por grandes grupos de edad, en 2005 y 2018

Población NARP por grandes grupos de edad, CG 2005 – CNPV 2018



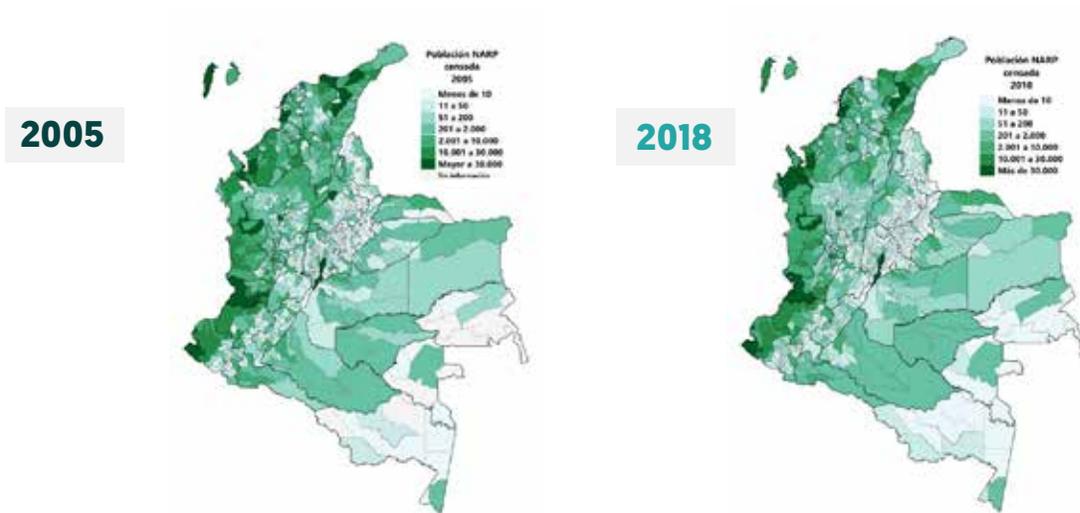
Fuente: DANE - DCD, CNPV 2018

En la gráfica 2 se observa que, así como en la población total del país, en la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera hay un aumento en la participación de los grupos de mayor edad, mientras que hay una reducción de los de menor edad, entre el Censo 2005 y el CNPV-2018. En otras palabras, se presentó un proceso de envejecimiento de la población. A

manera de ejemplo, como se puede notar en la gráfica 3, la participación de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera del grupo de edad de 15 a 64 años pasó del 61,3 % al 66,1 % entre 2005 y 2018, mientras que la participación del grupo de edad de 0 a 14 años disminuyó de 33,4 % al 26,9 % en el mismo periodo.

Gráfica 4. Distribución geográfica del autorreconocimiento censal de población NARP, 2005 y 2018

Distribución geográfica del autorreconocimiento CENSAL de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera
CG 2005 – CNPV 2018

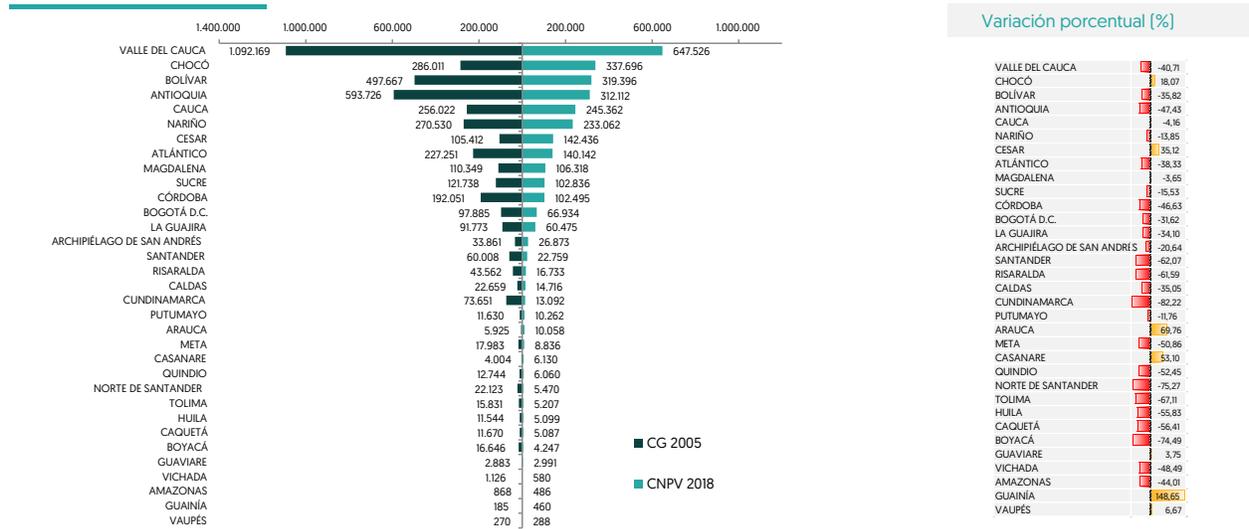


Fuente: DANE - DCD, CNPV 2018



Gráfica 5. Distribución geográfica del autorreconocimiento de la población NARP, 2005 y 2018

Distribución geográfica del autorreconocimiento NARP
CG 2005 - CNPV 2018

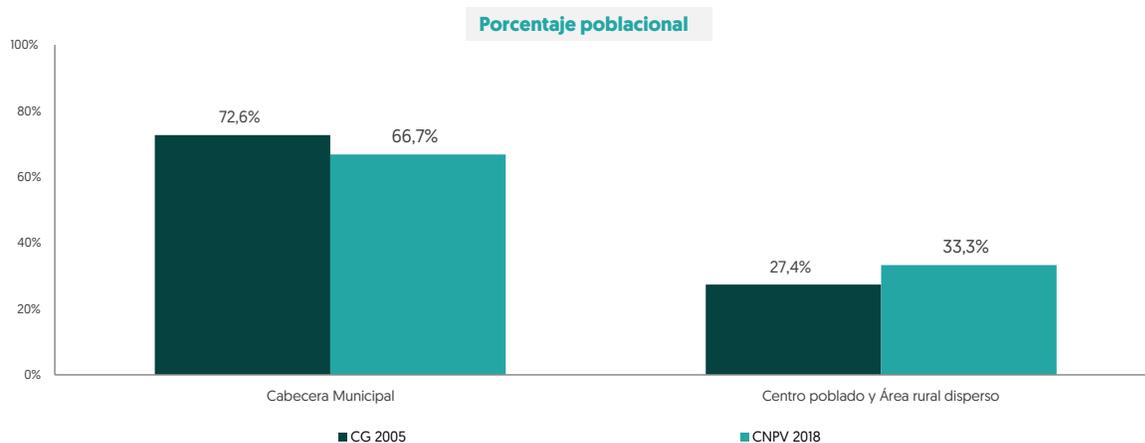


En la gráfica 4 se evidencia que la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera se concentra principalmente en los municipios de las regiones Pacífico y Caribe. Esto mismo se observa en la

gráfica 5, pues Valle del Cauca, Chocó y Bolívar registran la mayor concentración de la población de estos grupos étnicos.

Gráfica 6. Población NARP por área de residencia en 2005 y 2018

Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP) por área de residencia,
CG 2005 – CNPV 2018



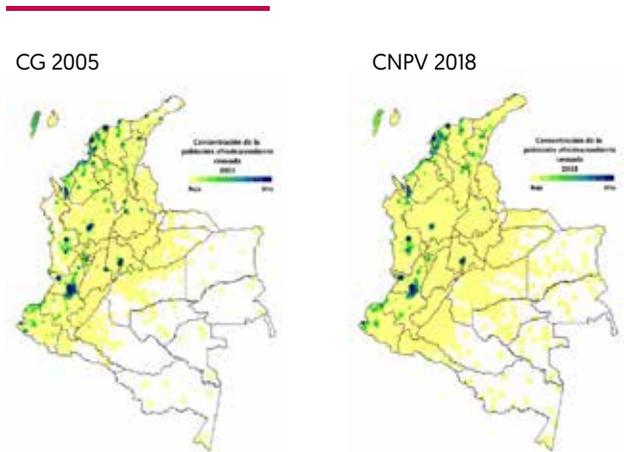
Fuente: DANE -DCD. CNPV 2018

También es importante resaltar que la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera se concentra principalmente en las cabeceras municipales: según el CNPV-2018, como se evidencia

en la gráfica 6, el 66,7 % de esta población reside en las cabeceras y el 33,3 % en los centros poblados y rural disperso.

Gráfica 7. Concentración del autorreconocimiento NARP en el 2005 y el 2018

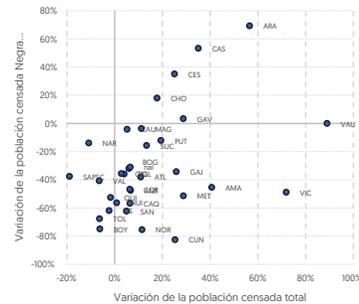
Concentración del autorreconocimiento NARP en el CG 2005 y el CNPV 2018



Entre el 2018 y 2005 aumentó la población nacional censada en un 7%, mientras que la población censada que se reconoció como negra, mulata o afro cayó en un 31%.

Departamentos con mayor población que se reconoce como negra, mulata, afro	Variación de la población total censada entre 2018 y 2005	Variación de la población que se reconoce como negra, mulata, afro entre 2018 y 2005
VALLE DEL CAUCA	-6,48%	-40,72%
CHOCÓ	17,75%	18,00%
BOLÍVAR	3,96%	-35,93%
ANTIOQUIA	6,66%	-47,52%

Dispersión de los departamentos según la variación de la población censada entre 2018 y 2005 frente a la variación de la población que se reconoce como negra, mulata o afro.



Fuente: DANE. Dirección de Censos y Demografía

* Las gráficas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 fueron tomadas de DANE (2019b).

Vale la pena anotar que 7 de cada 10 habitantes que se autorreconocen como afrodescendientes residen en las cabeceras municipales del país, principalmente en los departamentos del Valle del Cauca, Chocó, Bolívar y Antioquia, como se evidencia en la gráfica 7.

1.3.3 Casos emblemáticos de racismo y discriminación racial en Colombia

A manera de ilustración, a continuación se destacan casos emblemáticos de racismo, discriminación y

perfilamiento racial en Colombia y se destacan la reacción social y la respuesta institucional, incluida la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional, entre otras (ver anexos 1, 2, 3 y 4).

a) Racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno académico

La discriminación en el entorno académico tiene connotaciones aún más graves, en particular, para los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, tal como se ha puesto de manifiesto tras conocerse la condena a 10 años y ocho meses, a la señora Amanda Castillo,



exrectora de un colegio en Bogotá, en el marco del proceso penal por la muerte de Sergio Urrego, un joven que se quitó la vida como consecuencia de la situación de discriminación a la que fue sometido en la institución educativa, debido a su orientación sexual.

El proceso ya había derivado en la condena a otras dos funcionarias que se allanaron a cargos por varios delitos, incluido el de discriminación, lo que constituyó un hecho sin precedentes en la sanción de dicha conducta en el país. En el caso Urrego, la Corte Constitucional también se pronunció mediante la Sentencia T-478 de 2015, en la que tuteló el derecho al buen nombre y a la intimidad de Urrego, al constatar que tales derechos no se extinguen con la muerte del titular, y que, además, se extienden a sus familiares. La Corte incluyó el análisis de la discriminación y sus consecuencias en el ámbito escolar.

El caso Urrego constituye una alerta frente a los peligros de los actos de discriminación en el entorno escolar, que tiene a indígenas y afrodescendientes entre sus víctimas más frecuentes. En efecto, un estudio adelantado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá [2011] para UNICEF señaló:

[...] el trabajo de campo y los instrumentos aplicados en su desarrollo [...] para captar la percepción sobre la discriminación de los y las adolescentes afrodescendientes ofrece hallazgos muy preocupantes: la rabia contra quien les ofendió es el sentimiento que registró mayor número de menciones. La tristeza, la falta de confianza en sí mismo (a); El miedo de enfrentar la vida y el sentir que no se puede

llegar lejos en la vida; la frustración, **y las ganas de no seguir viviendo**, figuran entre las respuestas de los niños y las niñas encuestados (as). En contraste, se destacan las respuestas relativas al deseo de mostrar talento (subrayado fuera de texto original; p. 188).

[...] a partir de la información recogida en las encuestas y de los testimonios de los y las adolescentes participantes, se pudo apreciar que los sentimientos anteriormente aludidos se vinculan a expresiones de discriminación en su contra en distintos ámbitos de la vida en comunidad y en la escuela, y mayoritariamente en los lugares, por fuera de sus comunidades, que visitan. Esas expresiones, según lo manifestaron, pueden consistir en comentarios despectivos, burlas e insultos, vinculados, al color de la piel, los modos y acentos verbales, la forma de vestir, entre otras. [...] También la falta de apelación a figuras o instancias de autoridad que puedan contribuir a dirimir los conflictos derivados de expresiones o hechos discriminatorios. Los y las adolescentes buscan refugio y apoyo moral en el compañero, el amigo, el familiar, pero en contados casos dijeron acudir a un maestro o maestra; en general, se nota una ausencia de una cultura de denuncia y queja por hechos y actos de discriminación. Lo anterior indica la necesidad de promover sistemas de queja por casos de discriminación y fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos y de denuncia por dichos casos [pp. 188-189].

De igual manera, en el Boletín No 4 del Observatorio en contra de la discriminación racial y el racismo, del



Ministerio del Interior, titulado “El color de la Escuela. Informe sobre racismo y discriminación racial en niños y niñas en edad escolar” se constata que el racismo y la discriminación racial hacen parte de la cotidianidad en el entorno académico. En dicho boletín, la entidad aborda este fenómeno en la población afrodescendiente y documenta varios casos. En sus testimonios, dos madres de menores víctimas de racismo destacan varias lecciones que sugieren la necesidad de un mayor esfuerzo institucional:

- Existe desconocimiento de la Ley 1482 de 2011.
- En las instituciones educativas no hay una ruta para denunciar los casos de racismo o discriminación racial o que indique la manera como deben abordarse.
- Las entidades no cuentan con un profesional psicosocial, que atienda al niño y a su familia.
- Falta articulación interinstitucional para que las acciones sean más rápidas y efectivas.
- Es necesario denunciar oportunamente y estar alerta ante cualquier comportamiento diferente de los niños en relación con la escuela.
- Existe un racismo naturalizado en las instituciones educativas que permite que los estudiantes negros sean acosados por su color de piel, por su cabello, etc.
- Existe desatención del sistema escolar y de salud para con los niños negros.

Las lecciones arriba descritas surgieron en el marco de un taller que contó con la participación de un amplio espectro de integrantes de varias comunidades educativas. De esta actividad, también se destacan los siguientes aprendizajes:

[...]estepaístienelagran oportunidad de proteger a todos los estudiantes del sistema educativo si comprende que a los renacientes de la negritud, les agobia el racismo y la discriminación racial además de otros fenómenos como la pobreza, el sexismo, la negación de la diversidad lingüística; aprendimos que el movimiento de las negritudes emprendió hace muchos siglos una titánica batalla por el respeto y la valoración de los aportes a la construcción de la identidad nacional y ya es hora [de] que esa imagen se revele seriamente en la sociedad colombiana; aprendimos que la no implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos [CEA] tiene mucho que ver con el racismo escolarizado y que esta ausencia de la historia de África tiene afectaciones emocionales de alto impacto sobre los renacientes del holocausto africano.

[...]cuando nos juntamos en relaciones paritarias en las instituciones educativas, los valores de todos y los valores de cada individuo fortalecen a la humanidad; una escuela que no promueva relaciones fraternas, respetuosas y de valoración de la alteridad es una institución que no está a la altura del momento histórico que requiere Colombia: el momento de la reconciliación nacional; aprendimos a tomar con mensaje de urgencia que parte de la solución a la problemática del racismo escolarizado es que se propenda por la tipificación de este como un fenómeno que tiene sanción y por lo tanto debe aparecer con nombre propio en una posible reforma a la Ley de Convivencia Escolar.

[...]existe un gran reto cuando se empieza a nominar con respeto a las víctimas de



racismo; comprender a estos sujetos implica activar mecanismos de prevención, atención y seguimiento a estos casos a los cuales mínimamente se debe garantizar; verdad sobre lo que pasó, justicia para recomponer el daño y reparación ante el agravio cometido.

[...]las múltiples facetas del racismo producen unos desajustes ciudadanos que se deben compensar, por ejemplo, si el ECAES o el examen de ICFES atienden las diversas situaciones por las cuales pasan los estudiantes de los territorios en Colombia, no podría realizarse un solo tipo de examen porque esta medición estandarizada profundiza las desigualdades ante el acceso a la universidad; aprendimos que una medida compensatoria por parte del sector educativo es que los exámenes pregunten [...] de acuerdo al contexto que cada estudiante posee. A esta iniciativa se deberían apuntar distintos sectores que trabajan por la eliminación de las brechas étnico-raciales en esta nación (Ministerio del Interior, 2020)

Finalmente, se retoman algunas conclusiones del Proyecto Dignificación de la Gente Negra en Colombia⁸, que permiten constatar la situación de racismo y discriminación racial que afecta a los niños, niñas y jóvenes afrocolombianos en el contexto educativo:

- Ante episodios donde por el color de la piel y el fenotipo de los estudiantes negros se altera

la convivencia escolar, ya sea por peleas, insultos u otras agresiones verbales o físicas, el docente no juega ningún papel para proteger al estudiante agredido. Por el contrario, la tendencia que mostró la investigación es sancionar al estudiante afrodescendiente porque es el sujeto agresivo de la institución.

- El uso de apodos raciales es un caldo de cultivo para denigrar a sujetos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros. No obstante, esta práctica se naturalizó al punto que los sobrenombres son utilizados inclusive por los mismos docentes.
- La falta de aceptación del funcionamiento asimétrico de una sociedad racializada, según la investigación, determina que herramientas como la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA) no tenga ninguna utilización en la curricularización de los estudios sobre África y sus descendientes; de esto dieron muestra los PEI (Proyectos Educativos Institucionales) analizados y en los cuales no hay muestras de inclusión de esta temática.
- A su vez, este no lugar de la CEA se ve potenciado por los estereotipos tradicionales que asignan la danza y los deportes, como las áreas de mejor desempeño de los estudiantes afrocolombianos. La muestra de docentes encuestados permite abrir un gran interrogante para las investigaciones educativas en América

⁸ Este proyecto fue coordinado por María Isabel Mena (2010) y fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Secretaría de Educación de Bogotá.



Latina: si los estudiantes afrocolombianos revelan mejor desempeño en áreas blandas del currículo [danza, deportes, lúdicas, artes], cómo les va en áreas duras [matemáticas, humanidades, naturales] y cómo esta información se utiliza en políticas educativas para los Estados de la región [Citado en Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2011, pp. 78-79].

b) Discriminación racial en el ámbito laboral

El entorno laboral es otro de los ámbitos en que, en mayor medida, se reflejan y recrean el racismo y la discriminación racial que acusan los afrodescendientes. En el caso colombiano, múltiples estudios y documentos oficiales así lo constatan, incluidos los de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal. El fenómeno debe ser observado desde varias dimensiones: las limitaciones para el acceso al empleo asociadas al factor étnico racial, la representación en trabajos de baja calificación y menor remunerados, incluso con iguales características entre las personas, y la discriminación a la que, de manera cotidiana, se ven enfrentados en el entorno donde laboran aquellos que logran acceder.

Para la Corte Constitucional,

[...] el fenómeno de la discriminación alcanza nuevas relaciones en estos escenarios urbanos. A modo de ejemplo, algunos estudios han evidenciado situaciones de discriminación

racial en el ámbito laboral, como la investigación adelantada por Viáfara López⁹ entre cuyas finalidades estaba la de detectar la incidencia de las diferencias raciales en el logro educativo y el status ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali. Una de las conclusiones de este estudio fue del siguiente tenor:

La estructura ocupacional del primer empleo [...] revela profundas desigualdades entre grupos raciales. El primer empleo para los individuos negros se caracteriza por el predominio de trabajos manuales de baja calificación [73 % frente a 49,5 % y 52,1 % de los mulatos y blancos o mestizos, respectivamente. [...] en el grupo de ocupaciones no manuales el peso relativo de la población negra es inferior frente a la población mulata y blanca [15 % contra 30,3 % y 26,9 %, respectivamente]¹⁰. El mismo investigador concluye que el efecto directo del color de la piel en el status ocupacional en el primer empleo es fuerte y significativo: ser un individuo negro hace menos probable alcanzar un grupo ocupacional de mayor status [Sentencia T-572 de 2017].

Por su parte, Natalia Maya [2020], en un documento de trabajo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, muestra:

[...] hay una diferencia significativa entre el salario devengado por individuos de color de piel clara, intermedia y oscura, siempre a favor del tono de comparación más claro. En cuanto

⁹ Los datos fueron recaudados en 1998 y el análisis fue publicado en 2008.

¹⁰ *Ibidem*, p. 102.



a la descomposición de la brecha salarial, los resultados más consistentes son los de la comparación entre claros y oscuros, ya que en las dos metodologías se evidencia que la parte de la brecha que no se puede explicar por características observables es significativa y, aproximadamente, 22 % de la brecha total. Este último hallazgo evidencia una posible existencia de discriminación salarial hacia las personas por su color de piel en Cali (p. 1).

El fenómeno que se constata en Cali reviste especial importancia, debido a que dicha ciudad alberga la segunda mayor población afrodescendiente entre las ciudades de América Latina, después de Salvador de Bahía, en Brasil. El panorama se torna aún más complejo si se observan las interseccionalidades. Si se es mujer, negra y, además, labora en el servicio doméstico, un ámbito donde las mujeres negras e indígenas están sobrerrepresentadas, el panorama es incluso peor.

Al respecto, una columna de opinión de Lizeth Sinisterra y Paola Euscátegui (2021) señala:

[...] en Colombia, la vida de las mujeres afrodescendientes está expuesta a un continuo de violencia histórica, estructural, física y simbólica debido al racismo y al patriarcado que se entrecruzan en el desarrollo de su vida cotidiana. Ahora, en este contexto de pandemia, se exponen a un mayor grado de vulnerabilidad. Este racismo –articulado con el sexismo y el clasismo social– produce efectos violentos en las mujeres afrodescendientes, ya que han sido ubicadas, históricamente, en el fondo

de las jerarquías de poder; lugares que han sido legitimados e incluso institucionalizados en la sociedad contemporánea. Por lo tanto, esta división sexual y racial del trabajo está conectada a su oportunidad laboral, ya que las expone a trabajos devaluados, remuneración precaria, explotación, entre otras formas de opresión.

Ser mujer, negra y empobrecida es estar sometida a violencias múltiples y sistemáticas, de las cuales el empleo doméstico es una de las manifestaciones más visibles. A partir de un censo realizado en 8 países de América Latina y el Caribe en 2018, la Cepal afirma que 7 millones de personas se desempeñan en el empleo doméstico; de ese total, poco más de 4,5 millones (es decir, un 63 por ciento) eran afrodescendientes. Este es un claro ejemplo de cómo este tipo de trabajos sigue representando un porcentaje significativo de la ocupación de las afrodescendientes en la región. Esto es debido a ese racismo estructural que se ha constituido sobre sus cuerpos y vidas: cuerpos negros y femeninos cosificados como herramientas de trabajo, conquista y dominación.

Las mujeres afrodescendientes, históricamente, han transitado entre la esclavización, la servidumbre y el empleo doméstico: lo que podría ser considerado historias o reminiscencias del periodo colonial permanecen, sin embargo, vivas en el imaginario social y adquieren nuevas funciones en un orden social, supuestamente democrático, que mantiene intactas las relaciones de género, según el color o ‘raza’ instituidos en el periodo esclavista, sostiene Sueli Carneiro.



“Revista Hola”. Un caso emblemático de discriminación en contra de las empleadas del servicio doméstico. En 2011, justo el Año Internacional de los Afrodescendientes, proclamado por la ONU a iniciativa de Colombia, un caso de racismo y discriminación racial contra la población afrodescendiente tuvo como víctimas a dos empleadas del servicio doméstico. El hecho, ampliamente difundido por los medios de comunicación, gracias al activismo de la ONG Chao Racismo, generó el repudio nacional en una clara evidencia del avance de la conciencia colectiva en contra del fenómeno en el país.

La controversia fue generada por dos fotos específicas. En la primera aparecen en primer plano cuatro mujeres blancas y adineradas -cuatro generaciones de la familia Zarzur- y más atrás posan dos empleadas afrocolombianas uniformadas y cargando bandejas de plata sin mirar a las cámaras. En otra foto aparecen las empleadas en sus labores domésticas en la cocina de la mansión. Tampoco ayudó la reacción de la madre de Sonia Zarzur y matriarca de la familia, Rosa Jaluf de Castro, quien puso la cara y trató de explicar lo ocurrido en una entrevista en La W. Según ella, la idea de incluir a las empleadas había sido de los periodistas de la revista, pues “les pareció muy bueno que en Cali trabajáramos con personas de color”. No

entendió la indignación colectiva, resaltó que las empleadas tenían un trabajo digno, dijo que lo volvería a hacer y que “nunca se les pasó por la mente que alguien analizara la foto con otro sentido”. La fotógrafa, Andrea Savini, le declaró a El Tiempo que las señoras llegaron con el tinto y que “a alguien de nuestro equipo se le ocurrió que podía ser buena idea retratarlas. Es una foto entre cien. No hay que darle más vueltas”. Después de varios días de vivir un infierno y recibir amenazas de muerte, la dueña de la casa, Sonia Zarzur, se disculpó y confesó que había sido un “momento de vanidad” y que se habían dejado deslumbrar sin medir las consecuencias [Revista Semana, 2011].

Así, este caso demuestra el peso de los imaginarios sociales respecto al rol y el lugar de las mujeres afrodescendientes en la sociedad colombiana, con un arraigo en la historia esclavista y colonial. Si bien las mujeres son cada vez más reconocidas y en el marco jurídico internacional y en las legislaciones nacionales se han adoptado medidas para su superación, tal como se ha constatado, dichos progresos no están cobijando de manera equitativa a las mujeres afrodescendientes. En Colombia, los reportes que dan cuenta de la aplicación de la Ley 581 de 2000, que les otorga cuotas a las mujeres, no brindan información sobre cómo dicha ley beneficia o no a la mujer afrodescendiente.



c) Racismo y discriminación racial contra los afrodescendientes en la vida cotidiana

Como se mencionó anteriormente, las manifestaciones de racismo y discriminación racial son una práctica cotidiana, incluso, en algunos casos, de manera inconsciente, lo que no les resta gravedad.

Para la Corte Constitucional,

[...] el concepto de racismo excede la estrecha concepción de las ideologías que creen en una

supremacía racial. Igualmente va más allá de la ejecución de actos discriminatorios como la agresión contra determinados colectivos que no hacen parte del grupo que se valora así mismo como dominante. El racismo también comprende las opiniones, actitudes e ideologías cotidianas, mundanas y negativas y los actos aparentemente sutiles y otras condiciones discriminatorias contra las minorías [Sentencia T-572 de 2017].



Si bien la población afrodescendiente en Colombia se localiza en toda la geografía nacional, el carácter estructural del racismo y la discriminación racial se torna más evidente en los territorios históricos y ancestrales como el Pacífico y el Caribe; en la vida cotidiana suele afectarlos, en mayor medida, en las grandes urbes. En el trato que reciben los

afrodescendientes, incluso por servidores públicos, se constata el carácter sistémico de los fenómenos que los afectan. Ser “negro” en Colombia es estar expuesto a rechazo y exclusión, incluso de lugares públicos, tal como se constata en los casos reseñados a continuación:

Tabla 7. Algunos casos emblemáticos de racismo y discriminación racial contra los afrodescendientes en Colombia

Casos	Respuesta social e institucional
Casos de perfilamiento racial	
Anderson Arboleda Denunciado: Policía Nacional “[...] en el Municipio de Puerto Tejada el pasado 19 de mayo, se presentó un caso propio de abuso policial contra un joven negro de 21 años quien fue agredido y falleció como consecuencia de la gravedad de sus lesiones, el 22 de mayo [de 2020] tres días antes de que el mundo conociera el caso de Floyd”.	El caso Arboleda trascendió a la opinión pública, tras el caso de George Floyd, y derivó en un amplio cubrimiento mediático y movilización social, particularmente en Puerto Tejada, Cauca. De acuerdo con información de prensa [Colprensa y El País, 2021], la Fiscalía acusó a los patrulleros de la Policía, Leonardo Ardila y Rafael Francisco Polanco, por su presunta responsabilidad en la agresión y posterior muerte del Anderson Arboleda.
Carlos Angulo Denunciado: Policía Nacional “El 15 de septiembre de 2015, en el centro de Bogotá, Colombia, Carlos Alberto Angulo Góngora, quien se dirigía hacia su trabajo con su hermano menor, fue abordado por dos policías entre muchos otros transeúntes. ‘Negro, una requisa’ le dijo uno de los policías. Tras este hecho, la reacción de Carlos Alberto consistió en el pronunciamiento de un discurso claramente antirracista que quedó plasmado en un video subido a YouTube y que se tornó viral en Colombia” [Tabares, 2018, p. 226].	“Un discurso que puso en escena el debate sobre la discriminación racial en Colombia [...] el hecho generó un amplio debate en las redes sociales y uno de los noticieros de mayor audiencia del país, Caracol Noticias, en su emisión de la noche, produjo una nota que además de la transmisión televisiva ha sido visualizada en su canal de YouTube 40.994 veces”. Disculpas Públicas de la Policía Nacional.



Casos	Respuesta social e institucional
Casos de perfilamiento racial	
<p>Marcel Echeverry y otros Denunciado: Policía Nacional</p> <p>“Tres ejecutivos afrocolombianos aseguraron, en un caso que se conoció en febrero de 2014, que agentes de la Policía los bajaron del carro en el que se movilizaban, un BMW, con la excusa de que ‘los negros no pueden andar en carros de alta gama’, denunció uno de los afectados, el representante de la Cámara de Comercio Afrocolombiana, Marcel Echeverry” [Quevedo, 2016].</p>	<p>Impacto en redes sociales.</p>
<p>Ómar Murillo Denunciado: Banco Davivienda</p> <p>“El actor compartió un video en redes sociales en el que aseguró haberse sentido discriminado y atacado por su color de piel mientras estaba dentro de una entidad bancaria en Bogotá el pasado miércoles 7 de abril. [...] al ingresar al lugar, un guarda de seguridad, por petición de otra trabajadora, le pidió que se retirara el sombrero y las gafas oscuras que llevaba puestas. Según el actor, se sintió discriminado porque en el sitio había otras personas con similares prendas a las de él” [Redacción Bogotá, El Espectador, 2021].</p>	<p>Disculpas públicas de Davivienda, mediante un comunicado, donde señala: “Cualquier acto de discriminación es inaceptable para Davivienda, por eso lamentamos la situación” [Redacción Bogotá, El Espectador, 2021].</p>
Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno académico	
<p>Heiler Yesid Ledezma Leudo Demandado: Universidad Distrital de Bogotá</p> <p>Caso en que universidad desconoció derecho a la igualdad, a no ser discriminado y al debido proceso al no adelantar trámite de una solicitud presentada por estudiante</p>	<p>En Sentencia T-691 de 2012, la Corte Constitucional “resuelve tutelar los derechos a la igualdad, a la no discriminación, a la educación, al debido proceso y a la dignidad de Heiler Yesid Ledezma Leudo. [...] Ordenar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que realice un acto simbólico de carácter público para celebrar los aportes de la comunidad afrocolombiana a la comunidad universitaria, y a la sociedad en general. Ordenar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que adopte las medidas adecuadas y necesarias para evitar que, entre sus estudiantes, sus docentes y su personal administrativo de cualquier nivel jerárquico, vuelvan a suscitarse escenarios de discriminación, en general, y a causa del racismo en particular”.</p>



Casos	Respuesta social e institucional
Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno académico	
<p>Sara Gabriela Murillo</p> <p>Denunciado: Institución Educativa en Bogotá</p> <p>Sarita, una adolescente de once años perteneciente a la comunidad afrodescendiente en Bogotá, fue víctima de racismo y discriminación étnica por parte de la coordinadora de la Institución educativa, quien argumentó que la menor violaba la buena presentación estudiantil, estipulada en el manual de convivencia. Gloria Rico, mamá de la menor, aseguró que la profesora obligó a su hija a quitarse las trenzas a base de cabello sintético de varios colores, que utilizaba para ir a su escuela (Ministerio del Interior, 2020).</p>	<p>El caso derivó en un plantón por parte de miembros de la comunidad afrodescendiente, ante la institución educativa, y tuvo cubrimiento televisivo, entre otros medios de comunicación.</p> <p>La coordinadora fue denunciada ante la Secretaría de Educación, que abrió un proceso disciplinario, y también ante la Fiscalía.</p> <p>Archivo del proceso penal y del proceso disciplinario.</p>
Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno laboral	
<p>Jonh Jak Becerra Palacios</p> <p>Denunciado: A.R. Los Restrepos S.A.S. y el Ministerio del Trabajo -Dirección Territorial de Bogotá-</p> <p>“[...] el accionante refirió las varias manifestaciones verbales que sus compañeros de trabajo le dirigieron mientras fue empleado de A.R. Los Restrepos S.A.S., las cuales considera discriminatorias [...] Observa la Sala que se utilizaron vocablos y expresiones para referirse al accionante tales como ‘mico’, ‘kini’, ‘gorila’, ‘los frijoles no son comida, el vallenato no es música y los negros no son gente’; manifestaciones verbales que, como se puede observar, le restan al individuo su calidad de ser humano para identificarlo bien con animales o bien con objetos”.</p>	<p>El derecho a la no discriminación del señor Becerra fue tutelado mediante Sentencia T-572 de 2017, de la Corte Constitucional. La Corte decidió tutelar “[...] los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la no discriminación y al debido proceso de Jonh Jak Becerra Palacios; [...] ORDENAR al Ministro del Trabajo que conforme una comisión integrada por profesionales de diversas disciplinas y con conocimiento de la situación de las minorías étnicas en el país, para que en el término de tres (3) meses elaboren un documento que plantee las formas y contextos en los que puede tener lugar el desconocimiento del principio de no discriminación racial, las implicaciones de dicha vulneración y las posibles formas de eliminarla, evitarla y tratarla, en particular en el entorno laboral [...]”.</p>



Casos	Respuesta social e institucional
Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno laboral	
<p>Darwin Ayrton Moreno Denunciado: Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte</p> <p>Vulneración de derechos en el proceso disciplinario y despido como asistente de visas de la Embajada del Reino Unido, por motivo de su origen étnico.</p>	<p>Los derechos de la víctima fueron tutelados por la Corte Constitucional, tribunal que decidió: “[...] TUTELAR los derechos fundamentales a la igualdad, a la identidad étnica, y al debido proceso del señor Darwin Ayrton Moreno Hurtado, en el proceso de tutela iniciado contra la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte. [...] DECLARAR la ineficacia de la terminación del vínculo laboral sostenido entre la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte y Darwin Ayrton Moreno Hurtado. [...] ORDENAR al Representante Legal de la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte, o a quien haga sus veces que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, vincule al señor Darwin Ayrton Moreno Hurtado a un cargo de igual o similares condiciones al que venía desempeñando al momento de la terminación del contrato laboral. [...] [Sentencia T-462 de 2015].</p>
Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en establecimientos públicos	
<p>Lena y Johana Acosta Romero Demandados: Discoteca “La Carbonera LTDA.” y “QKA-YITO”</p> <p>“Indica que el 25 de diciembre de 2004 se disponía a celebrar la navidad en compañía de su hermana y unas amigas, en cualquiera de las discotecas del “Corralito de Piedra”. [...] Señala que, cerca de las diez de la noche (10:00 P.M.), se dirigieron a la discoteca ‘La Carbonera’ y que, el guardia de seguridad les negó el acceso”.</p>	<p>Mediante la Sentencia T-1090 de 2005, la Corte Constitucional decidió: “TUTELAR los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la honra y la dignidad humana. [...] PREVENIR a los representantes legales de las discotecas ‘La Carbonera LTDA.’ y ‘QKA-YITO’ que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón a su raza. [...] ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que en el término máximo de un mes, contado a partir de la fecha en que se comunique el presente fallo, tome las medidas necesarias para instruir, por el término que considere conveniente, a los representantes legales, socios y trabajadores de los establecimientos comerciales ‘La Carbonera LTDA.’ y ‘QKA-YITO’ en un curso sobre promoción de los derechos humanos, sobre los orígenes de las comunidades afrocolombianas y la importancia de los derechos de las comunidades étnicas y la diversidad cultural en nuestro país”.</p>



Casos	Respuesta social e institucional
Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en establecimientos públicos	
<p>Danit Torres</p> <p>Denunciado: Restaurante Cachao</p> <p>“[...] Llegó al establecimiento primero que sus amigas. Hizo fila y solicitó a la acomodadora una mesa para tres. De inmediato le respondieron que todo estaba reservado y que no había disponibilidad. Entre tanto, ya había entrado sin problema otro cliente que no tenía reserva. Así pasaron varios clientes y Danit se alejó de la entrada del bar por unos momentos. Luego llegó Ana Mercedes Cepeda, su amiga mestiza, a quien le abrieron las puertas del bar sin problema y le asignaron mesa” [Quevedo, 2016].</p>	<p>Rechazo social en medios de comunicación y redes sociales.</p>
<p>Verónica Ramírez y su hijo de 6 años</p> <p>Denunciado: Supermercado Carulla</p> <p>“El pasado 14 de enero, Verónica Ramírez denunció que su hijo de 6 años de edad, de Armenia, fue discriminado en Carulla de La Alhambra, al norte de Bogotá. Según la denunciante: ‘Estábamos oliendo productos y se nos acercó un funcionario para prohibirlo, le dijimos que lo reportaríamos y respondió: afro tenía que ser, negro asqueroso’” [Quevedo, 2016].</p>	<p>Rechazo social a través de medios de comunicación y redes sociales.</p>
<p>Edna Yiced Martínez, Paola Andrea Ortiz Murillo, Marvin Carabalí Lasso, Jordan Hernando Viveros Cabezas, Fátima Elizabeth Williams Castro y Aiden Salgado Cassiani.</p> <p>Denunciado: Café Bar Gavanna, Scirocco y Gnoveva Bar</p> <p>El sábado 5 de abril, Edna y cinco amigos suyos visitaron tres de las más reconocidas discotecas del sector. Los aprendices querían verificar si esos sitios tenían preferencias raciales para elegir a sus clientes. En unas pocas horas los hechos les responderían que sí, que un grupo de negros —bien vestidos, aclara Edna [Yiced Martínez]— no tienen cabida en algunos sitios. “Hay una fiesta privada”, “Sólo pueden entrar las personas con invitación”, dirían, casi de forma exacta, los administradores y vigilantes de los tres sitios [Quevedo, 2016].</p>	<p>Acción de tutela que implantaron meses después contra los establecimientos Café Bar Gavanna, Scirocco y Gnoveva Bar, el Presidente de la República y el Alcalde Mayor de Bogotá, por violación de los derechos fundamentales a la igualdad y la dignidad humana.</p> <p>Fallo 38572, la Corte Suprema de Justicia decidió: “[...] CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de la igualdad, dignidad humana, honra y libre desarrollo de la personalidad, conculcados por los establecimientos Café Bar Gavanna, Scirocco y Gnoveva Bar, [...] y en tal virtud, se ordenará a sus propietarios que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón de su raza, así mismo, ofrezcan una disculpa pública a los accionantes dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente decisión” [Corte Suprema de Justicia, 2008. Subrayado fuera de texto original].</p>



1.3.4 Situaciones especiales de racismo y discriminación racial estructural

a) Impacto desproporcionado del conflicto armado interno y otras manifestaciones de violencia

Conforme al informe defensorial sobre territorios étnicos afrocolombianos en el posacuerdo, la Defensoría del Pueblo (2020b) ha encontrado:

En el contexto del posacuerdo se evidencia un proceso de reconfiguración de los actores armados ilegales y la presencia de nuevos actores, algunos vinculados con las disidencias de las FARC-EP. Estos actores se disputan el control territorial y las rentas de economías legales e ilegales. Hay restricciones a la movilidad por MAP y MUSE en los territorios, confinamiento y desplazamientos individuales y colectivos, situaciones que han sido ampliamente constatadas por la Defensoría del Pueblo a lo largo del 2018 y 2019.

Así pues, la situación de DD. HH. y DIH de los grupos étnicos en los territorios es de grave desprotección, al mismo tiempo que se registran amenazas en regiones como el Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Caribe y el Andén Pacífico. En el séptimo informe sobre el Decreto Ley 4633 de 2011 advierte sobre el incremento del desplazamiento forzado en el país tras la firma del Acuerdo de Paz. Solo en 2018 ocurrieron 130 desplazamientos masivos que afectaron a 32.808 personas, o el equivalente de 10 225 familias. [...] entre 2016 y 2020 la

Defensoría del Pueblo ha presentado 60 alertas tempranas relacionadas con riesgo de grupos étnicos por presencia de grupos armados en sus territorios. En el caso del departamento del Chocó, aumenta el riesgo para los grupos étnicos por los combates entre el ELN y las ACG en municipios como Ríoúsucio y Juradó. Entre los años 2018 y 2020 se han presentado asesinatos, amenazas y desplazamiento de líderes, confinamiento y desplazamiento de las comunidades en las regiones de San Juan y Atrato, Nuquí y el suroeste antioqueño, y han llevado a sus líderes a exigir garantía y protección a sus derechos ante las autoridades nacionales.

En el Cauca, la Defensoría del Pueblo se vio en la necesidad de plantear un trabajo interinstitucional, para prevenir la grave situación de derechos humanos y el asesinato a líderes indígenas que suma más de quince (15) en lo corrido de 2020. Para el Caribe, en la Serranía del Perijá, la reorganización de un nuevo grupo armado encabezado por quienes operaron el Bloque Caribe de las FARC-EP significa un grave riesgo por el surgimiento de nuevas violencias en sus territorios. Frente a esta situación, se hace urgente acelerar y fortalecer la implementación de los acuerdos en los territorios étnicos no solamente en términos de seguridad, sino también desde la perspectiva del desarrollo territorial y la garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). La implementación de los PDET propiciaría el acceso a la tierra, la garantía del derecho a la salud, a la educación, la asistencia



técnica, la soberanía alimentaria, en resumen, la construcción del Estado por tanto tiempo aplazada en los territorios afectados por el conflicto armado [pp. 92-93].

A continuación, se presentan algunos casos emblemáticos de violencia que han afectado a los afrodescendientes, que permiten afirmar el impacto desproporcionado del conflicto armado interno en la población afrodescendiente.

La masacre de Bojayá

De acuerdo con un estudio del Observatorio de Memoria y Conflicto, en conjunto con el Enfoque Diferencial de Niños, Niñas y Adolescentes del Centro de Memoria Histórica [2021], durante la masacre de Bojayá se registró:

[...] la muerte de 81 personas por el lanzamiento de un cilindro bomba que destruyó la iglesia de San Pablo Apóstol, en Bellavista, cabecera de Bojayá el 2 de mayo de 2002. Entre las víctimas mortales identificadas plenamente, 47 fueron niños, niñas y adolescentes. [...] Fueron 18 días en los que las comunidades de Bojayá y Vigía del Fuerte vivieron en medio del fuego cruzado. La sevicia con la que se perpetró el hecho ha dificultado los esfuerzos de la comunidad y de las instituciones por precisar la cifra exacta de heridos, desaparecidos y víctimas totales. Entre el 20 de abril y el 7 de mayo, los sobrevivientes vieron canoas cargadas de cadáveres navegando por el Atrato. En ese período, el OMC registra 94 víctimas de 3 acciones bélicas (incluida la del 2 de mayo), 3 casos de asesinatos

selectivos, 5 casos de desaparición forzada y 2 de violencia sexual.

Referidos a todo el conflicto armado, desde 1958, los registros del OMC dan cuenta de 275 víctimas en 167 hechos de violencia perpetrados en Bojayá.

Las mujeres del Bojayá bordaron un telón con 119 nombres que conservan como memoria. La ceremonia colectiva 'Bojayá honra a los sagrados espíritus', que se celebró el 18 de noviembre de 2019, incluyó 101 cofres: algunos representaban a víctimas desaparecidas o que no fue posible identificar. Casi dos décadas después de la masacre, las cifras no alcanzan a dar dimensión del daño causado a la comunidad. Sin embargo, los esfuerzos de investigación aportan a la memoria y al esclarecimiento, a la reflexión y al pedido colectivo de que no se repita un hecho de violencia de proporciones incuantificables [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2021, párrafos 7, 10 y 11].

Curvaradó y Jiguamiandó

Lo ocurrido en Curvaradó y Jiguamiandó constituye un caso emblemático de despojo territorial:

De acuerdo con el informe del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, resultado de una comisión de verificación celebrada entre el 25 de octubre y el 1º de noviembre del 2004, en la cual participó la Defensoría del Pueblo, se estableció que 22.022 hectáreas de los territorios colectivos de las



comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó están afectadas por los cultivos de palma aceitera y en menor grado, por la ganadería. En efecto para el mes de noviembre de 2004, 4.183 ha se encontraban sembradas en palma, 810 ha estaban destinadas a la ganadería [Empresa La Tukeka] y cerca de 16.000 ha estaban proyectadas para el establecimiento de nuevos cultivos de palma de aceite y para ganadería.

En el territorio colectivo de Jiguamiandó existían para la fecha de la visita 198 ha recién sembradas por la empresa Palmas de Curvaradó y además se encontraban otras áreas ya adecuadas para sembrar palma. [...] En el territorio de Curvaradó, había 3.636 ha sembradas con palma africana [Urapalma 2.723 ha, Promotora Palmera del Curbaradó “Palmado” 80 ha, Palmas de Curbaradó 200 ha, Palmas S.A. 633 ha] mientras 349 ha de la empresa Inversiones Fregni Ochoa estaban listas para sembrar.

[...] la estrategia utilizada por las empresas para acceder a la tierra ha sido la compraventa de mejoras a personas particulares, pertenecientes a territorios colectivos o a miembros individuales de los consejos comunitarios; así mismo se han adquirido tierras o mejoras a personas con títulos individuales excluidos de territorios colectivos. [...] A la fecha de la comisión, se habían celebrado 203 contratos (14.881 ha), a pesar de carecer de toda validez jurídica de acuerdo con la Ley 70 de 1993 [art 7 y 15]. Al respecto, el artículo 15 dice: “*Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro, sobre*

las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley, no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerarán como poseedores de mala fe”.

El establecimiento de los cultivos de palma en esa región, principalmente en el territorio colectivo de Curvaradó, ha generado grandes impactos ambientales, culturales y sociales derivados de las obras de infraestructura que se han construido: red vial de carreteras, canales de drenaje, puentes y cables (garruchas). Así mismo, se han efectuado cambios en el uso del suelo, tala de árboles, secado y desviación de fuentes de agua. [...] En general, se ha intervenido el bosque nativo de la selva húmeda tropical del Chocó biogeográfico, considerado como uno de los ecosistemas con mayor biodiversidad del planeta, pero al mismo tiempo uno de los más frágiles. [...] El informe del INCODER determinó, además, que el establecimiento y avance de los cultivos está causando la destrucción y desaparición de caminos, interrupción de las comunicaciones, destrucción de viviendas y cultivos, desaparición de poblados de las comunidades asentadas ancestralmente y su desplazamiento forzado.

La Defensoría del Pueblo constató que el desplazamiento es causado principalmente por la disputa territorial entre los actores armados al margen de la ley. La situación es aprovechada para la siembra de palma en los territorios de las comunidades desplazadas. Igualmente, se supo



que las ventas referidas se hicieron en la etapa inicial del desplazamiento y, en muchos casos, sin consentimiento de los beneficiarios. En enero del 2003, las comunidades desplazadas e internas en la selva denunciaron la incursión de grupos de autodefensa, quienes amenazaron con su presencia constante en la zona y anunciaron que “el territorio les pertenecía y que allí establecerían cultivos de palma aceitera”.

[...]

De conformidad con el informe de la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las comunidades de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, bajo Atrato – Chocó, en la cuenca del río Salaquí, con ocasión de la “Operación Génesis” del Ejército Nacional contra el frente 57 de las FARC, según testimonios de los pobladores, fueron bombardeadas las comunidades de Caño Seco, Tamboral y Arenales. Como consecuencia de lo anterior, se produjo el desplazamiento de 15.000 campesinos de las cuencas de los ríos Cacarica, Jiguamiandó, Curvaradó, Domingodó, Truandó y Salaquí, hacia el municipio de Mutatá. A fin de verificar la ocurrencia de estos hechos se constituyó la **Comisión Interinstitucional de Seguimiento** integrada por varias entidades, entre otras la Defensoría del Pueblo” [Defensoría del Pueblo, 2005, pp. 3-4].

La masacre de El Salado

Lo que ocurrió en El Salado es una de las masacres

[...] más atroces del conflicto contemporáneo de Colombia. Fue perpetrada entre el 16 y el 21 de febrero del 2000 por 450 paramilitares, que, apoyados por helicópteros, dieron muerte a 60 personas en estado de total indefensión. Tras la masacre se produjo el éxodo de toda la población, convirtiendo a El Salado en un pueblo fantasma. Hasta el día de hoy solo han retornado 730 de las 7000 personas que lo habitaban. Este suceso hace parte de la más sangrienta escalada de eventos de violencia masiva ocurridos en Colombia entre 1999 y el 2001. En ese período en la región de los Montes de María, donde está ubicado El Salado, la violencia se materializó en 42 masacres que dejaron 354 víctimas fatales” [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2009, párr. 1].

Buenaventura

Históricamente, esta ciudad costera ha atravesado una de las situaciones sociales y humanitarias más difíciles del país, que ha afectado especialmente a los jóvenes afrocolombianos. Allí se han presentado todas las modalidades de violencia, tal como lo evidencian los siguientes datos:

- En 1990 registró 58 homicidios y en 2000 la cifra ascendió a 440.
- Entre 1990 y 2012 la Policía Nacional registró 4.799 homicidios en esta ciudad.
- Entre 1990 y 2013 el Sirdec [Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres]



registró 475 víctimas de desaparición forzada; 13 casos corresponden a personas aparecidas vivas, 18 a personas aparecidas muertas y 444 continúan desaparecidas.

- El Centro Nacional de Memoria Histórica registró 26 masacres entre 1995 y 2013, 20 de ellas entre 2000 y 2003.
- Entre 1990 y 1999 el promedio de personas desplazadas por año fue de 110. Entre 2000 y 2004 este promedio ascendió a 7.020 personas y en los años de posnegociación subió a 13.468.
- Según la Policía Nacional, entre 1996 y 2012 se presentaron 207 secuestros.
- Según la Red Nacional de Información, entre 1996 y 2005 se presentaron ocho acciones bélicas [actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos] por año. Entre 2006 y 2013 esta cifra subió a 100,8 acciones por año.
- Entre 2005 y 2013, después de la desmovilización del Bloque Calima en diciembre de 2004, la disputa entre los grupos armados ilegales aumentó [Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015].

La Masacre del Naya

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica [2018]:

La vida en el Naya sufrió un fuerte impacto con la masacre que llevó a cabo el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia [AUC] en la región. ‘Era semana santa y en esa semana no enseñé. En mi escuela no había nadie, los niños ya estaban en su casa. Yo vivía en un caserío

cerca y el martes nos avisaron que iban a entrar los paramilitares. Nos dio pánico y miedo porque no los había visto en mi territorio. Según lo que la gente decía era que iban acabando a todo el que se iban encontrando’, afirmó Alex Rodríguez, habitante de la región.

El resto es historia: las armas, las muertes, el dolor y la huida. Aunque esta cifra no está confirmada, los habitantes aseguran que el terror sembrado en río Mina con la masacre de varios de sus pobladores llevó al desplazamiento de cerca de 3.000 personas a los municipios y ciudades cercanas.

El paro cívico de Buenaventura

Las afectaciones humanitarias derivadas de la violencia y la situación socioeconómica que afronta la región del Pacífico, con frecuencia, llevan a paros cívicos como el acontecido en 2017. La Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial [2017] señaló:

La población de la ciudad de Buenaventura organizada como mecanismo de exigibilidad de sus Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, tomó la decisión de iniciar un Paro Cívico, haciendo uso de su derecho a la protesta pacífica, a partir del 16 de mayo de 2017, el cual vinculó a todas las fuerzas vivas del municipio, generando una parálisis total, hasta el día 6 de junio, cuando el gobierno y los miembros del Comité Cívico lograron llegar un acuerdo [p. 6].

El pliego de peticiones que surgió en el marco del paro cívico,



[...] se estructuró en 8 puntos, los cuales, según el comité cívico, podían ser atendidos a través de la declaratoria emergencia social, económica y ecológica; para el distrito de Buenaventura, la cual no fue declarada por el Gobierno Nacional, al señalar su inviabilidad jurídica.

1. Cobertura en prevención y atención en salud de baja, media y alta complejidad y medicina tradicional.
2. Recuperación y conservación de cuencas y otros ecosistemas estratégicos degradados.
3. Cobertura, calidad y pertinencia de la educación básica, media, técnica y universitaria.
4. Fortalecimiento y promoción masiva de las prácticas culturales, recreativas y deportivas.
5. Saneamiento básico e infraestructura y operación pública y comunitaria de los servicios públicos domiciliarios.
6. Acceso a la justicia y reparación a las víctimas individuales y colectivas.
7. Ordenamiento del territorio, como hábitat para la vida y el bienestar colectivo con recuperación y nuevas viviendas para las familias.
8. Fortalecimiento de la producción local y regional y otras medidas económicas, jurídicas y políticas que garanticen la generación de empleos dignos y los ingresos requeridos por las familias [Defensoría del Pueblo, 2017, p. 7].

Sin embargo,

[...] el 19 de mayo de 2017, tras la falta de acuerdos entre la comisión del Gobierno y los voceros del comité cívico, se suspendieron las conversaciones. [...] Tras la falta de acuerdos, la suspensión de las conversaciones y con la finalidad de desbloquear la vía y restablecer el control de la movilidad, se da una intervención de miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional-ESMAD [...] Situación que, según las quejas presentadas por los ciudadanos, afectaron a varias personas en su integridad personal, por la inhalación de gases lacrimógenos o golpes por los instrumentos utilizados por este cuerpo policial. La situación de orden público fue tal, que se presentaron actos vandálicos en los que desconocidos irrumpieron en centros y locales comerciales, causando daños a la infraestructura de los mismos y hurtando los bienes que allí se encontraban. El paro se prolongó hasta el día 6 de junio de 2017, en medio de marchas, manifestaciones culturales, bloqueos de vías y acciones de control por parte de la fuerza pública, los cuales llevaron a que se presentaran un poco más de 500 quejas, por presuntas vulneraciones a los derechos humanos, por parte de miembros de las fuerzas del Estado [Defensoría del Pueblo, 2017, p. 9].





El posacuerdo y la persistencia del conflicto armado y la violencia en los territorios afrodescendientes

El reconocimiento más elocuente de los impactos desproporcionados del conflicto armado interno quedó sentado en el acuerdo de paz:

[Allí] el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que **han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos**; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones [Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, párr. 6.2.1].

En el marco del seguimiento al capítulo étnico del Acuerdo, la Defensoría del Pueblo [2020b] ha podido comprobar lo siguiente:

[...] en el contexto del posacuerdo se evidencia un proceso de reconfiguración de los actores armados ilegales y la presencia de nuevos actores, algunos vinculados con las disidencias de las FARC-EP. Estos actores se disputan el control territorial y las rentas de economías

legales e ilegales. Hay restricciones a la movilidad por MAP y MUSE en los territorios, confinamiento y desplazamientos individuales y colectivos, situaciones que han sido ampliamente constatadas por la Defensoría del Pueblo a lo largo del 2018 y 2019 [p. 92].

Se constata que aproximadamente el 13 % de los excombatientes tienen pertenencia étnica. De acuerdo con el Registro Nacional de Reincorporación, hay 1.801 personas que se autorreconocen como miembros de un grupo étnico, de un total de 13.194 personas. En relación con la población étnica beneficiaria de los proyectos para la reincorporación, se tiene que existen veinticuatro [24] proyectos colectivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación que incluyen a 1.567 personas en reincorporación; de estas personas, 381 se reconocen como parte de un grupo étnico, lo cual equivale a un 24 % de la población beneficiada.

Conforme al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [2021]:

Entre finales de 2016 y mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió 137 alertas tempranas relacionadas con los riesgos que representa para las comunidades étnicas la presencia de grupos armados en sus territorios. Este organismo ha documentado la grave situación en que viven los pueblos étnicos en departamentos como Cauca, Chocó, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca. Estas situaciones de vulnerabilidad están relacionadas con los



procesos de restitución de tierras, reparación de víctimas y sustitución de cultivos de uso ilícito. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo estableció que, entre noviembre de 2016 y abril de 2020, 163 líderes y lideresas sociales pertenecientes a pueblos étnicos han sido asesinados, así como 126 indígenas y 37 de comunidades negras. Esto se suma a los altos niveles de impunidad en los casos asociados a los asesinatos de personas que ejercen liderazgo en sus comunidades y a bajos resultados en el desmantelamiento de estructuras del crimen organizado que desarrollan actividades en los territorios étnicos y que son, entre otras acciones, responsables de desplazamientos forzados, confinamientos y restricciones a la movilidad en comunidades del Chocó, Catatumbo y Nariño (p. 37).

Así mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma:

[...] "A cuatro años de la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Estado de Colombia y las FARC-EP, la Comisión reconoce los avances alcanzados en su instrumentación, sin embargo, destaca que siguen persistiendo desafíos estructurales en su implementación. Al respecto, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (en adelante "MAPP-OEA") ha manifestado que, aun cuando el Acuerdo de Paz todavía está lejos de remover las causas estructurales que generaron y han mantenido latente el conflicto armado en Colombia durante tantas décadas, "[...] sí ha posibilitado avances significativos para la construcción de paz, a nivel social e institucional

[...] La Comisión observa que, uno de los mayores desafíos que enfrenta la instrumentación del Acuerdo, es la violencia contra personas con liderazgo social en el país, la cual, se concentra en aquellas poblaciones y comunidades que han padecido la vulneración histórica y estructural de sus derechos y se desarrolla en territorios caracterizadas por una limitada presencia del Estado, donde actúan grupos armados ilícitos en competencia por el dominio y control de las distintas economías ilegales [narcotráfico, minería ilegal, acaparamiento de tierras, entre otras]. En estos territorios, de acuerdo a la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, es donde se juegan las posibilidades de cimentar una paz estable y duradera. Una elevada proporción de las personas con liderazgo social asesinadas durante este año en el país pertenecen a las comunidades étnicas y sus acciones se relacionaban con la defensa de sus derechos colectivos y étnico-territoriales. El Instituto Kroc destaca que los asesinatos de líderes, lideresas y excombatiente tienen efectos devastadores en la percepción sobre la implementación del Acuerdo y subraya que, los mecanismos de seguridad y protección Establecidos en los puntos 2 y 3 se implementaron de manera fragmentada, especialmente, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)" [Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021]



b) Violencias basadas en género y discriminación

Las mujeres afrodescendientes han sufrido múltiples afectaciones por cuenta de su identidad étnico-racial y de los procesos relacionales de opresión en distintos contextos históricos; por lo tanto, esta intersección de desigualdades representa un aspecto fundamental en el debate de la situación actual en América Latina y el Caribe y en los criterios que deben ponerse en consideración para alcanzar una igualdad de género en el país y la región (CEPAL y UNFPA, 2020).

De hecho, estudios recientes revelan que las mujeres afrodescendientes del continente latinoamericano experimentan considerables inequidades frente a otros grupos sociales, toda vez que

permanecen invisibilizadas como sujetos de políticas diferenciadas, padecen de la pobreza en niveles que suelen ser más altos que el resto de la población, están sub representadas o ausentes en los procesos de toma de decisiones y ven más vulnerados su derecho y el de sus comunidades de vivir una vida libre de violencia (CEPAL, 2018, p. 83).

De acuerdo con el *Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación*, que se dio a conocer en 2019, los resultados cuantitativos frente a la vulneración de los derechos de las mujeres afrodescendientes son preocupantes. Por un lado, frente al feminicidio en grado de tentativa, y la violencia contra líderes y lideresas, del universo de casos reportados, las mujeres identificadas

como afrocolombianas representaron el 18 % de las atenciones efectuadas hasta diciembre de 2018. Por otro lado, las mujeres afrocolombianas han sufrido con especial énfasis el impacto desproporcionado del conflicto armado. En concordancia con el Sistema Nacional de Información, 4.186.551 personas reconocidas como víctimas del conflicto armado son mujeres, lo que equivale al 49,6 %. De este número, el 4,8 % corresponde a mujeres afrodescendientes. Sumado a esto, entre 2015 y 2017, el 40,77 % de mujeres afrodescendientes declaró ser víctima del conflicto armado, y de estas, 62,77 % fue víctima de desplazamiento forzado (Defensoría del Pueblo, 2019).

En este mismo informe, se destacan estudios realizados por el Centro de Memoria Histórica (2017), que dan cuenta del “porcentaje alto de víctimas de violencia sexual catalogadas como población afrocolombiana, raizal y palenquera, con 1.203 personas, equivalentes al 8 % de la totalidad de registros. De estas, las mujeres afrocolombianas constituyen el 8,3 %, con 1.158 registros” (p. 104).

Adicionalmente, las mujeres afrocolombianas suelen verse mayormente afectadas por amenazas contra su vida e integridad, hecho que se ve reflejado en los datos del Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), en donde se da cuenta de 776.454 víctimas negras, palenqueras y raizales (Defensoría del Pueblo, 2019). En este sentido, la UARIV (como se citó en Defensoría del Pueblo, 2019) sostiene que las mujeres afrodescendientes suelen ser víctimas frecuentes de desplazamiento [385.281 registros], amenazas [21.061 registros], homicidios [17.677 registros], desaparición [4.074 registros] y violencia sexual [2.922 registros].



A partir de este informe, la Defensoría del Pueblo [2019] rescata la siguiente reflexión del Centro de Memoria Histórica [2011], en cuanto a que los “múltiples, atroces y continuados crímenes han afectado la vida de las mujeres [afrocolombianas]. Los hechos han dejado huellas profundas, trastocado sus cotidianidades, alterado sus formas de vida y modificado sustancialmente sus creencias, certezas y sueños” [p. 343]. De esta misma manera, el balance anterior ha encendido las alarmas de la Defensoría [2019], en tanto que

las entidades encargadas de atender, investigar y reparar a las comunidades afrodescendientes e indígenas no realicen los análisis teniendo en cuenta un enfoque interseccional que comprenda e integre las variables de identidad étnico-racial y sexo-género. Si bien hay un esfuerzo por identificar a las víctimas desde la identidad étnico-racial, lo cierto es que persiste un problema estructural de subregistro [p. 105].

Es preciso destacar que este informe fue publicado el mismo año de la Resolución Defensorial N.º 071, que incluye las particularidades de la situación de las mujeres afrodescendientes y el Pacífico colombiano, y el impacto que ha tenido el conflicto armado. A través de la resolución, la Defensoría considera que las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas ven afectados sus derechos humanos de forma diferenciada, entre otros, por los siguientes motivos:

[...] la exclusión generalizada de los espacios institucionalizados de participación de gobernanza; [...] el dominio prolongado de actores armados ilegales que han establecido

nuevas formas de violencia [...] [como] (i) el aumento de las diferentes formas de violencia sexual [...]; (ii) explotación sexual comercial; (iii) trabajo en los cultivos de uso ilícito, que las expone a mayores riesgos frente a las violencias basadas en género; los casos de violencia intrafamiliar sobrepasan la capacidad institucional para su atención [pp. 11-12].

Para combatir esta situación, la Defensoría del Pueblo ha recomendado al Gobierno Nacional, a través de la Alta Consejería Presidencial para la Mujer, de las gobernaciones, de la UARIV, del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Fiscalía General de la Nación:

- Diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas públicas que permitan deconstruir las narrativas de violencia hacia las mujeres.
- Adelantar acciones de prevención contra la violencia por prejuicio.
- Garantizar un enfoque de género en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Garantizar provisión de servicios de salud a las mujeres en su salud sexual y reproductiva, así como medidas idóneas para la atención en casos de violencia basada en género.
- Adoptar medidas sancionatorias a la violencia basada en género que ocurran en el contexto privado, de la comunidad o pública [Resolución Defensorial N.º 071 de 2019].

c) Consulta previa

La consulta previa es un derecho fundamental que se concreta mediante procesos a través de los cuales el Estado garantiza a los pueblos y a las comunidades étnicas su participación y acceso a información



sobre los proyectos que se aspire a desarrollar en sus territorios y que los afecten de manera directa. El propósito es mitigar las alteraciones derivadas de estas intervenciones y salvaguardar la integridad étnica, cultural y socioeconómica de grupos étnicos que habitan en el territorio nacional (Ministerio del Interior, s. f.).

Su fundamento legal se encuentra en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales¹¹ del año 1989, adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991. Así pues, “al aplicar la consulta previa, libre e informada se reconoce el derecho de las comunidades negras, afrocolombianas, raizal y palenquera a la autonomía y el autogobierno, a la cultura propia y a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo” (ONU, 2015, p. 25)

El informe *Garantía y protección del derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia*, publicado por la Defensoría del Pueblo en agosto de 2020, expone las complejidades de la protección de la diversidad étnica y cultural en los territorios, en función de un modelo económico que se sustenta en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Según la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP), hasta el 30 marzo de 2020 se llevaron a cabo en Colombia “14.242 consultas previas de 1.838 proyectos, 12.104 de estos

procesos consultivos fueron a pueblos indígenas en 1428 proyectos, 2.102 a afrodescendientes en 380 proyectos, y 36 a raizales en 30 proyectos” (Defensoría del Pueblo, 2020c, p. 64). Este mecanismo se implementó mayoritariamente en el Caribe colombiano [45,4 %], seguido por la región Pacífica [18,59 %], la Orinoquía [11,58%], la Amazonía [13,18 %] y la región Andina [11,3 %]. Así mismo, la DANCP dio cuenta de procesos consultivos relativos al sector eléctrico [1.372], hidrocarburos [1.202] y de infraestructura [1.191], así como de medidas administrativas [3.616], del sector ambiental [2.157], minería [809] y telecomunicaciones [222], entre los 10.569 procesos activos para esta fecha (Defensoría del Pueblo, 2020c).

Si bien el derecho de consulta previa se ha adoptado e implementado como mecanismo relevante para la protección de los pueblos étnicos, así como sobre los territorios ancestrales y sus recursos naturales, a través de este informe, la Defensoría del Pueblo (2020c) ha concluido que tales procesos no han prevenido la conflictividad económica, ambiental, social y cultural que padecen estas comunidades. Incluso, la Resolución Defensorial N.º 071 de 2019 consideró que las comunidades negras se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, sobre todo en el Pacífico colombiano, por cuenta de “la falta de condiciones de seguridad [...] que afecta el ejercicio del derecho fundamental a la autonomía en los territorios étnicos, así como el derecho a la consulta previa, el gobierno propio y la jurisdicción especial, entre otros”.

¹¹ La Corte Constitucional dicta, en su Sentencia C-169 de 2001, que “[...] es de anotar que el término ‘tribal’ difícilmente puede entenderse en el sentido restringido de una ‘tribu’ [...] Por ese motivo, resulta más apropiado interpretar el término ‘tribal’ en el sentido amplio [...] los términos ‘pueblos indígenas’, ‘minorías étnicas indígenas’ y ‘grupos tribales’ se refieren, en general, a grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la de la sociedad dominante”.



En consecuencia, la Defensoría del Pueblo [2020c] aboga por una interpretación sistemática y un estricto cumplimiento de las normativas que determinan el alcance de la consulta previa, de tal forma que se brinden garantías para el ejercicio de los derechos de las comunidades étnicas, entendiendo el vínculo intrínseco que existe entre el mecanismo consultivo y la integridad cultural, la libre determinación de los pueblos y de sus territorios. Así mismo, es necesario considerar que el derecho a la consulta previa guarda una relación cercana con la garantía de la autonomía y la diversidad étnica y cultural.

No obstante, el mencionado informe destaca que el ejercicio de la consulta previa ha enfrentado diferentes desafíos, entre ellos, la falta de celeridad en la delimitación, demarcación y titulación de los territorios; el desconocimiento del carácter integral de las tradiciones ancestrales y la conectividad ecosistémica, espiritual y cultural con la tierra y, por tanto, de sus necesidades y prioridades de desarrollo; la necesidad de contar con una política sobre el valor cultural y ambiental, que articule la protección inmaterial con la biodiversidad, los derechos territoriales y la autonomía de los pueblos y las comunidades étnicas; así como la importancia de contar con una institucionalidad fuerte, técnica e independiente, que obedezca los marcos normativos de las garantías del derecho fundamental de los pueblos y comunidades étnicas frente a la consulta previa.

d) Covid-19 y su impacto en la población afrodescendiente

La pandemia de covid-19 tuvo un fuerte impacto en el sistema de salud de los países y en el ámbito

socioeconómico agudizó las desigualdades estructurales y evidenció la vulnerabilidad de poblaciones como la afrodescendiente, en términos de infección, mortalidad e intensificación de las brechas socioeconómicas, dada la situación de desigualdad y la discriminación estructural de la que son objeto [CEPAL, 2021].

Así pues, es posible afirmar que la pandemia ha afectado de manera desproporcionada a la población afrocolombiana, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias estructurales, intensificadas por la discriminación:

En primer lugar, se estima que cerca del 80 % de la población de los municipios afrocolombianos viven en situación de pobreza, razón por la cual deben buscar el sustento en actividades de trabajo informal [Romaña, 2020]; además, no cuentan con un acceso pleno a óptimas condiciones de vivienda y servicios públicos. Los afrodescendientes “suelen tener menos seguros de salud, menores ingresos y ahorros; además, están sobrerrepresentados en el sector de los servicios personales, disminuyendo así sus posibilidades de practicar el aislamiento” [Murillo, 2020, párr. 15]. A su vez, las comunidades negras suelen vivir en condiciones de hacinamiento, situación que no contribuye a prevenir el contagio de la enfermedad [CEPAL, 2021].

En efecto, de acuerdo con el DANE [2021], el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel nacional fue de 17,5 % para 2019 y para el 2020 de 18,1 %; por ejemplo, para la región Pacífica (excepto el Valle del Cauca) se encuentra que el IPM fue de 26,3 % para el 2019 y del 30,9 % para el 2020. Así, entre 2019 y 2020 hubo un incremento de 0,6 puntos porcentuales en



la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional a nivel nacional, mientras que para la región Pacífica fue de 4,6, la más alta variación a nivel regional. Lo anterior da cuenta de las brechas de la región del Pacífico, cuya población es mayoritariamente afrodescendiente, si se tiene en cuenta que el IPM mide 15 indicadores en 5 dimensiones, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida [ENCV].¹²

Antes de la pandemia, los datos del DANE mostraban los siguientes indicadores: pobreza multidimensional de los afrodescendientes versus los promedios nacionales: 30,6 % afros vs. 19,6 % nacional; educación superior: 14,3 % afros vs. 18,8 % nacional; desempleo: 13,9 % afros vs. 8,3 % nacional [DANE, 2019b]; analfabetismo: 14,3 % afros vs. 10,1 % nacional; energía eléctrica: 92,6 % afros vs. 96,3 % nacional; acueducto: 69,9 % afros vs. 86,4 % nacional; alcantarillado: 54,8 % afros vs. 76,6 % nacional; gas natural: 49,6 % afros vs. 66,8 % nacional; internet 26,9 % afros vs. 43,4 % nacional [DANE, 2019b]. Los datos que dan cuenta de la profundización de la pobreza en la población afrodescendiente que se ubica en la región del Pacífico pueden ser indicativos del panorama nacional de los afrodescendientes, como consecuencia de la pandemia del covid-19 [DANE, 2019b].

Es importante agregar que la proporción de afrocolombianos sin acceso a saneamiento en la vivienda triplica la de los no afrodescendientes [CEPAL, 2021]. Además,

en Colombia, el porcentaje de personas afrodescendientes sin acceso a agua potable es tres veces superior al de las no afrodescendientes [...], [lo que significa que] un 25 % de personas en las zonas urbanas no tiene acceso al agua potable, frente el 5 % en el caso de no afrodescendientes; en la zona rural, estos porcentajes ascienden a un 49 % y un 35 % respectivamente [CEPAL, 2021, p. 12].

En segundo lugar, la pandemia de covid-19 puso de manifiesto la vigencia del reporte *Sociedades justas: equidad en la salud y vida digna (2019)*, de la Comisión de la Organización Panamericana de la Salud [OPS]. En dicho estudio se evalúan las causas de las desigualdades entre las personas afrodescendientes y otros grupos étnicos; también se hace

[...] un llamamiento a la acción para abordar las inequidades en las condiciones de la vida cotidiana a lo largo de todo el curso de la vida, la violencia y el racismo, el clima y el medioambiente, así como los factores estructurales de las inequidades en materia de salud. [...] ¿Puede haber un objetivo más importante que crear condiciones propicias para que todas las personas de la región lleven una vida digna y promover, de ese modo, la causa de la equidad en la salud? [p. VII].

¹² Las dimensiones e indicadores del índice de Pobreza Multidimensional son: a) Condiciones educativas –analfabetismo y bajo logro educativo; b) Condiciones de la niñez y juventud –inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a los servicios de cuidado de la primera infancia, trabajo infantil-; c) Trabajo –trabajo informal y desempleo de larga duración-; d) Salud –sin aseguramiento a salud, barreras de acceso a salud dada una necesidad- y e) Condiciones de vivienda y servicios públicos –sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes, hacinamiento crítico-.



A la luz del citado reporte de la Comisión integrada por la OPS, el presente informe adopta en enfoque de los determinantes sociales de la salud. En efecto, la OMS define los determinantes sociales de la salud (DSS) como “las circunstancias en que las personas nacen crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana” (OPS, s. f.).

La Defensoría del Pueblo, en su Resolución N.º 071 de 2019, referente a la crisis humanitaria en el Pacífico colombiano, ya había dado cuenta de la falta de garantías al derecho a la salud de la población afrodescendiente, debido a la precaria o inexistente infraestructura de una red prestadora de servicios de salud y a las barreras de acceso impuestas por las entidades administradoras de planes de beneficios.

Se ha identificado, por tanto, que existe un déficit en la inversión en salud en municipios con un alto número de habitantes afrocolombianos: “Mientras el resto de los municipios colombianos invirtieron en promedio 532.000 pesos por cada habitante en 2017, los municipios con numerosa población afrocolombiana solo invirtieron aproximadamente 498.000, según datos oficiales del Departamento Nacional de Planeación” (Delgado, 2020). Sumado a esto, el mismo experto confirma que “106 de los 113 municipios afrocolombianos no cuentan con unidades de cuidados intensivos”. Así mismo, la falta de inversión en el sistema de salud se refleja en los insuficientes equipos médicos en los centros hospitalarios y en el incumplimiento del pago de los salarios al personal médico de los municipios, problemáticas que se incrementan en zonas rurales

por cuenta de la ausencia de infraestructura vial y medios de transporte para desplazarse a las áreas metropolitanas (Romaña, 2020). En ese mismo sentido, Murillo (2020) afirma:

[...] el panorama en salud no es mejor; en efecto, los afrodescendientes suelen tener mayor prevalencia de enfermedades con desenlaces fatales: hipertensión, diabetes, problemas cardíacos, obesidad, anemia falciforme y asma, entre otras. No se trata de una condición genética; sus causas están en las variables sociales que definen el acceso a los servicios de salud y hunden sus raíces en el racismo (párr. 7).

En tercer lugar, las medidas de aislamiento preventivo, distanciamiento social y cuarentenas limitaron el proceso educativo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) afrodescendientes, dado que no cuentan con fácil acceso a electricidad, internet, infraestructura y medios tecnológicos.

Adicionalmente, la educación a distancia se apoya en gran medida en el acompañamiento de padres y madres de familia, que no están capacitados para guiar su proceso de aprendizaje o deben salir a trabajar; lo anterior, sin contar con el impacto psicológico y socioemocional que los NNAJ enfrentaron, ante la falta de oportunidades de socialización con sus pares. Por otra parte, el cierre de los establecimientos educativos implicó una reducción en el aporte nutricional de NNA afrodescendientes en situación de pobreza, puesto que se elimina la posibilidad de acceder a los programas de alimentación escolar (UNFPA, 2020).



Es importante destacar que existen altas tasas de desempleo en los jóvenes afrocolombianos, particularmente en mujeres. Entre tanto, las mujeres afrodescendientes con oportunidades laborales en actividades de cuidado no suelen contar con un contrato formal, lo que abre paso a abusos y limitación en el acceso a medidas económicas que se implementan, en gran parte, para los sectores formales de la economía [UNFPA, 2020].

Referente a esta situación, la Defensoría del Pueblo ha destacado que la emergencia sanitaria generada por el covid-19 hizo manifiesta las implicaciones en los derechos humanos de los pueblos y las comunidades étnicas, por lo que realizó un llamado a dar cuenta del rol del Estado en la garantía de estos en un escenario de pandemia [Defensoría del Pueblo, 2020c]. Hay que mencionar, además, que a través de la *Alerta Temprana de Inminencia N.º 018-20*, la Defensoría del Pueblo emitió la

primera alerta temprana nacional por causa del virus y la continuidad de las hostilidades por parte de los grupos armados organizados (GAO) en comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas.

Se debe agregar que la Defensoría del Pueblo ha reconocido la vulnerabilidad de las comunidades negras, por cuenta de “la falta de inversión social tendiente a la satisfacción de necesidades básicas en salud, educación y soberanía alimentaria de los pueblos étnicos”, así como de la “prestación inadecuada de los servicios públicos domiciliarios” [Resolución N.º 071 de 2019]. Por tal razón, ha hecho un llamado a las instancias del Gobierno Nacional para que desarrollen acciones para mitigar estas afectaciones que han sufrido las comunidades negras a lo largo de la historia, y que se incrementaron por la crisis de la pandemia.





1.4 El rol de la Defensoría del Pueblo en la erradicación del racismo y la discriminación racial

La Defensoría del Pueblo, especialmente a través de la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos, y en colaboración con otras dependencias, incluidas las delegadas para los Derechos de la Población en Movilidad Humana (Programa Defensores Comunitarios), para los Derechos Colectivos y del Ambiente y la de los Derechos Económicos, Sociales

y Culturales, así como de los equipos de trabajo en sede nacional y de defensorías regionales, y los defensores comunitarios, ha promovido una agenda centrada en la protección de los derechos de las comunidades negras, particularmente frente a los impactos del conflicto armado y la violencia. Es de destacar que, durante el periodo 2016–2020, se adelantaron numerosas acciones institucionales para la promoción y divulgación de los derechos humanos y sus mecanismos de exigibilidad como fundamento para la paz, como se evidencia en la tabla que está a continuación.

Tabla 8. Acompañamiento de la Defensoría del Pueblo a los afrodescendientes

Proceso	2016-2020
Acompañamiento a procesos de consulta previa	412 [2017-2019]
Toma de declaración colectiva	401
Acompañamiento a las comunidades en el seguimiento al cumplimiento de órdenes, sentencias y autos judiciales, donde se conmine a la Delegada	66
Acompañamiento a las comunidades en la implementación de medidas de atención y reparación integral, en el marco de los decretos ley para víctimas de grupos étnicos	15
Coadyuvancia en la solicitud de medidas de protección individuales y colectivas a líderes	233 desde el nivel nacional
Capacitaciones a funcionarios de la Defensoría sobre derechos de los grupos étnicos	3
Misiones humanitarias	54

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos.

En lo relativo al acompañamiento a consultas previas y, en general, a la participación de los grupos étnicos en su interlocución con diferentes instancias del Estado, vale la pena destacar el rol de la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos en asuntos como los siguientes:

- Concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 y 2018-2022.

- Socialización de un proyecto de decreto reglamentario del capítulo IV de la Ley 70 de 1993, proceso liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El decreto aún no ha sido expedido.
- Socialización del proyecto de ley que modifica la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la



adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El proyecto aún no ha sido puesto a consideración del Congreso de la República.

- Reglamentación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras [ENCP].
- Consultas de medidas legislativas que culminaron en la expedición del Decreto 1500 de 2018 "Por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la 'Línea Negra', como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones". Igualmente, el Decreto 1232 de 2018 "Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural".
- Consultas previas con los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom del proyecto de ley general de regalías, cuyo trámite ya se adelantó en el Congreso de la República y derivó en la Ley 2056 de 2020 "Por la cual se Regula la

Organización y el Funcionamiento del Sistema General de Regalías”.

- Consulta previa de Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Comisión de la Verdad.
- Acompañamiento y seguimiento a la consulta previa para el cumplimiento de la Sentencia T-733 de 2017 - Pueblo indígena zenú, comunidades afrocolombianas y Cerro Matoso.
- Observaciones al Proyecto de Ley 442/2020C - Cámara "Por el cual se regula el derecho fundamental a la consulta previa y se dictan otras disposiciones", presentado por la bancada del partido Cambio Radical al Congreso de la República.
- Acompañamiento al proceso consultivo del Decreto Ley 893 de 2017 "Por el cual se crean los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET".
- Participación en espacios de diálogo social y político en mesas de concertación y por los derechos de las comunidades étnicas, en el nivel municipal, departamental y nacional.
- Acompañamiento a organizaciones étnicas para la presentación de informes ante el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición para la exigibilidad de los derechos de los grupos étnicos.
- Acompañamiento de las víctimas ante la JEP, siendo el caso más destacado el de COMADRES de AFRODES. Con el apoyo de la Embajada de Nueva Zelanda, se avanzó en la sistematización de información con miras a la presentación del informe ante la JEP.



- Elaboración del quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los decretos leyes de víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.
- Celebración de los siguientes convenios: ACNUR, OIM, Defensoría del Pueblo de Bolivia.
- Participación en encuentros, tales como el V Encuentro de Parlamentarios, Parlamentarias y Líderes Políticos Afrodescendientes de las Américas y el Caribe. También hizo parte del programa de actividades de aplicación del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes.
- Gestión defensorial frente a la situación de los derechos humanos de los grupos étnicos, especialmente en Bogotá y San Andrés y Providencia.
- Implementación de los decretos ley 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”, y 4635 de 2011, “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. Lo anterior se llevó a cabo mediante talleres y declaraciones recibidas por la Defensoría del Pueblo. En total fueron recibidas 719 declaraciones de sujetos colectivos étnicos, entre junio de 2014 y septiembre de 2021, en 26 departamentos¹³, la región Pacífico, la subregión de Urabá Darién y del municipio de Tumaco.

De otra parte, entre el año 2018 y abril del año 2019, se reportaron 20 alertas tempranas, especialmente sobre la situación de los derechos humanos de las poblaciones étnicas, en los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

Durante los recorridos por diferentes zonas del país, incluyendo el Pacífico colombiano, la Defensoría del Pueblo ha sostenido encuentros con líderes y lideresas, defensores de derechos humanos, víctimas y representantes de organizaciones sociales y ha abogado por políticas con un enfoque étnico diferencial. De hecho, la promulgación de la Resolución 071-2019, “Crisis Humanitaria en la Región del Pacífico colombiano”, fue producto de las visitas humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo a los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, con el fin de determinar la situación de derechos humanos de los habitantes de esta región.

También se ha hecho énfasis en la presentación de informes defensoriales en los que se evidencia la situación de las poblaciones afrocolombianas y sus principales problemas. En estos últimos 5 años se han publicado informes sobre distintas temáticas, como: la vulnerabilidad y violencias en la región Pacífica colombiana, subregión Pacífico caucano; la problemática humanitaria en la región Pacífica colombiana, subregión Cauca; el paro cívico en Buenaventura; las economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo; violencias basadas en género y discriminación con un enfoque étnico; el posacuerdo en los territorios étnicos y sobre la

¹³ Amazonas, Antioquia, Arauca, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.



consulta previa. Estos informes fueron realizados con un alto rigor investigativo y permiten entender a profundidad la realidad de las comunidades negras en departamentos clave del país.

Por otra parte, y en el marco de la misionalidad de la Defensoría del Pueblo, cabe anotar que, entre los años 2017 y 2020, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas recibió cerca de 2.000 requerimientos de poblaciones afrodescendientes en términos de solicitudes y denuncias por cuenta de los derechos presuntamente vulnerados a las comunidades. Por un lado, la Dirección registró **716** solicitudes de afrocolombianos, comunidades negras, palenqueros y raizales en temas de acompañamiento [206], atención especial [13], coadyuvancia [162], conciliación extrajudicial [79], información [30], intervención [217] y mediación [9] [ver anexo 5].

A partir del registro de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, respecto a los derechos y conductas presuntamente vulnerados durante este mismo periodo, se identificaron un total de **1.017** violaciones, desagregadas de la siguiente manera: 714 afrocolombianos, 202 comunidades negras y 101 raizales, siendo la moral administrativa, la salud, la prestación de servicios públicos, las afectaciones generales a los pueblos indígenas y grupos étnicos y la vida, los derechos principalmente involucrados [ver anexo 6].

Cabe anotar que la Dirección recibió **14** reportes sobre conductas que vulneran el derecho a la vida y a la integridad personal de las poblaciones afrodescendientes, presuntamente cometidas por la Policía Nacional, las cuales, en dicho registro, son catalogadas como “amenazas de muerte” y como “trato cruel, inhumano o degradante”.

Pese a lo señalado, se constata la necesidad de profundizar en la atención de los fenómenos de racismo y discriminación racial, a fin de procurar una mayor sistematicidad en su tratamiento, de modo que reflejen, en mejor medida, la dimensión de las afectaciones. En esa perspectiva, la Defensoría del Pueblo se ha propuesto:

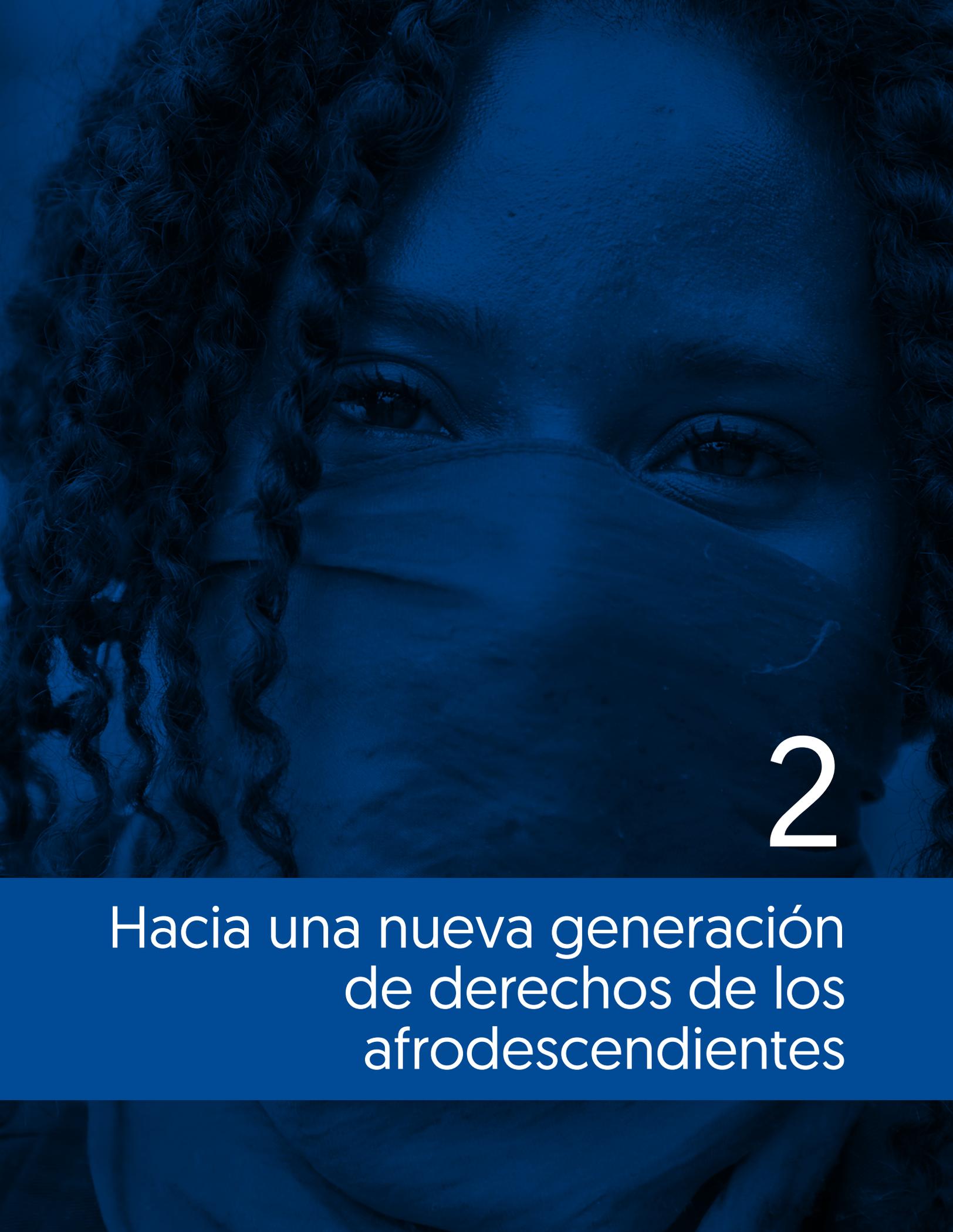
- Fortalecer el registro Visión Web –Sistema de registro y gestión de peticiones de la Defensoría del Pueblo–, con el objeto de poder captar las vulneraciones de derechos de los afrodescendientes, en todas sus expresiones [afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales].
- Adoptar una ruta de atención que favorezca la implementación de la Ley 1482 de 2011, que tipifica los actos de racismo o discriminación.
- Conformar un equipo especializado para la atención de los casos de racismo y discriminación racial, bajo el liderazgo de la Delegada para los Grupos Étnicos.



Tabla 9. Quejas contra la Policía Nacional por presunta vulneración de derechos de los afrodescendientes (2017-2020)

Subgrupo	Derecho	Conducta	N.º violaciones
Afrocolombianos	Integridad personal	Trato cruel, inhumano o degradante	6
	Vida	Amenazas de muerte	2
Total afrocolombianos			8
Comunidades negras	Integridad personal	Trato cruel, inhumano o degradante	3
Total comunidades negras			3
Raizales	Integridad personal	Trato cruel, inhumano o degradante	3
Total raizales			3
Total general			14

Fuente: Elaboración propia con base en el registro de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo.



2

Hacia una nueva generación
de derechos de los
afrodescendientes



2.1 Los afrodescendientes: reconocimiento como sujeto colectivo de derecho internacional

En el concierto internacional, los afrodescendientes gozan de un reconocimiento creciente. El grado de invisibilidad que los caracterizaba cedió cuando en Santiago y en Durban los Estados acogieron el concepto de 'afrodescendientes' para referirse a la diáspora africana:

Tras la Conferencia preparatoria de Santiago y posteriormente la Conferencia de Durban, los afrodescendientes fueron reconocidos como sujeto colectivo de derecho internacional, considerado en su sentido más amplio (Murillo, 2020) y comenzó a edificarse toda una arquitectura jurídica e institucional, internacional y nacional, que hoy se refleja en varias resoluciones de las Naciones Unidas y la OEA, entre otras instancias. Varios países están avanzando en el reconocimiento de derechos colectivos de los afrodescendientes. Colombia ya había dado un paso en esa dirección tras la Constitución Política de 1991, como ya se indicó (Zabala Consulting, 2020, p. 12).

En la misma dirección razona Roberto Rojas de la Organización de los Estados Americanos (OEA):

[...] Como muchos de Uds. recordarán, en diciembre de 2000 se llevó a cabo, como preparatoria para la Conferencia de Durban del año 2001, una Conferencia Regional de las Américas, en Santiago de Chile, de la cual resultó un instrumento regional consensuado

por los Estados de las Américas. Muchas partes sustantivas de este instrumento fueron posteriormente recogidas por la Declaración y el Programa de Acción de Durban al año siguiente. Cabe destacar, que es precisamente en la Declaración y Plan de Acción de Santiago en donde las y los afrodescendientes empiezan a ser reconocidos como sujetos de Derecho Internacional (Organización de los Estados Americanos, 2011, p. 4).

[...] Cabe destacar que en la Declaración de la Conferencia de Santiago y en la Declaración de la Conferencia de Durban, los Estados Americanos reconocieron que las y los afrodescendientes tienen que hacer frente a obstáculos como resultado de prejuicios y discriminaciones sociales que prevalecen en las instituciones públicas y privadas, reconociendo, además, que esto se debe a los siglos de esclavitud, racismo, discriminación racial, y la denegación histórica de muchos de sus derechos. Esta situación genera además una falta de reconocimiento del aporte de este colectivo al patrimonio cultural de las Américas. Debemos resaltar que la Carta Democrática Interamericana reconoce que la eliminación de toda forma de discriminación y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. El Derecho Internacional Público contempla varias herramientas para hacer frente al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y demás formas conexas de intolerancia. [...] Finalmente, debemos señalar que tanto en el ámbito regional como internacional la mayoría de los Estados miembros han firmado



y ratificado o adoptado, según el caso, diversos instrumentos internacionales para la eliminación de la discriminación racial, así como para la promoción y el respeto de los derechos de las y los afrodescendientes [Organización de los Estados Americanos, 2011, p. 2].

Además de lo anterior, la Declaración de Santiago fue más allá de la adopción del término de 'afrodescendientes', dado que tuvo impactos en las políticas domésticas al reconocer a estas poblaciones como sujetos del derecho internacional.

[...] la Declaración de Santiago reconoce [...] 19 derechos específicos para afrodescendientes y 53 compromisos políticos por parte de los Estados de las Américas con los afrodescendientes. [...] y algo que en derecho internacional decimos lenguaje consensuado, es decir, los Estados están obligados a reconocer lo que está en esa declaración a pesar de que es un instrumento que no es vinculante, pero que ha generado algunos impactos, como por ejemplo la creación de estos organismos de equidad racial con todas sus debilidades o la visibilidad de lo afrodescendiente en estos organismos internacionales [Echeverri-Pineda, 2020, p. 150].

Sorprende que solo hasta Durban el colectivo afrodescendiente haya alcanzado ese nivel de reconocimiento que muchos grupos lograron desde el comienzo de las deliberaciones en las Naciones Unidas en torno a las minorías. Es cierto, no en todos los países de las Américas, donde dicha población supera los 200 millones de personas, los

afrodescendientes constituyen un grupo minoritario. Brasil, República Dominicana y Panamá son un ejemplo elocuente. Sin embargo, el proceso de visibilización y de reconocimiento estadístico y social apenas avanza. El principal salto se ha producido en Brasil, donde el Censo Nacional de Población de 2010 arrojó una población superior al 54 % que se autorreconoció como tal. En contraste, en los otros dos países mencionados los datos censales no dan cuenta de más del 10 %, lo que riñe con la notoria proporción afrodescendiente mayoritaria. Para la "sociedad mayor" aún siguen siendo considerados como minorías.

[...] las minorías se transformaron en una preocupación en la Primera Guerra Mundial luego de que se ejercieran presiones para ajustar la lengua y la cultura a un estándar dominante, aprobándose de manera posterior al conflicto una serie de tratados internacionales para proteger a ciertos grupos, pero con alcance limitado [Sociedad de las Naciones]. Dicha preocupación no se hizo más expresa sino hasta 1947 cuando la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creara la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías y recibiendo posteriormente mayor atención al final de la Guerra Fría. Luego, el desarrollo de la protección convencional de los derechos humanos desde la Declaración Universal de Derechos Humanos no incluyó de forma expresa las garantías hacia las minorías, sino que solo las normas generales sobre la prohibición de discriminación, dada la complejidad de los diversos aspectos que le eran propios a



cada grupo en particular. Esta Subcomisión presentó la redacción del artículo 27 del PIDCP que conocemos hoy, propuesta aprobada por la Comisión de Derechos Humanos en 1953, sumando a la disposición de igualdad del artículo 26 que indica: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”, norma que también ha sido recogida por el sistema interamericano en el análisis de casos concretos, ya que carece de una regla expresa de protección de derechos de las minorías [Zúñiga, 2018, p. 119].

El requisito principal de la definición de minoría es su relación de desventaja respecto de un grupo que se encuentre en una posición dominante, más allá del criterio numérico que no es relevante a la hora de determinar si un grupo corresponde a una minoría o no. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, podemos entender como minoría “*Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma* [ONU, 2010].

Es importante además considerar el factor subjetivo del concepto de minoría, en el sentido de la voluntad de los miembros de cada grupo para mantener sus características y el deseo de las personas de que se las considere “como parte de dicho grupo”, además de poner de relieve que se proteja la existencia, identidad y permanencia como tal, a quienes el Estado debe brindar especial protección para cumplir con su obligación de proteger los derechos de todas las personas, principalmente en cuanto a su supervivencia y existencia, promoción y protección de su identidad, igualdad y no discriminación y la participación [Zúñiga, 2018, pp. 119-120].

En el caso del sistema interamericano en la Organización de Estados Americanos, el tratado internacional más importante en la protección de las minorías es la Convención Americana de Derechos Humanos, con aplicación crecientemente extensiva a través de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, sumado a los instrumentos que resguardan de manera especial los derechos de ciertos grupos; en especial pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Esta relación entre el principio de igualdad y la protección especial de las minorías fue haciéndose cada vez más relevante, no solo en su aspecto general, sino que, a partir de su consagración formal, por lo que los Estados asumen además de las tareas relacionadas a la no discriminación, otras medidas especiales o acciones afirmativas que eliminen aquellas barreras que perpetúan la discriminación y se asegure la materialización de la igualdad [Zúñiga, 2018, p. 120].



Cabe destacar que Colombia es pionera en América Latina en el reconocimiento de derechos a los afrodescendientes. En efecto, el marco que ofrece la Ley 70 de 1993 ha tenido un efecto espejo en varios países de la región, incluido Ecuador que adoptó una Ley sobre Derechos Colectivos [Ley 2006-26] para los afroecuatorianos. Recientemente, Chile adoptó la Ley 21151 de 2019, que le otorga el reconocimiento legal al pueblo **tribal afrodescendiente** de Chile. La condición de pueblo tribal de plano los convierte en destinatario del *Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. En Colombia, dicho reconocimiento cuenta con un amplio acervo jurisprudencial. Perú, por su parte, también ha dado pasos en la misma dirección, tras haber incorporado el concepto de ‘pueblo afroperuano’ en la ley que creó el Ministerio de Cultura.

2.1.1 Reconocimiento de la condición de grupo étnico a titulares de derechos colectivos

En el análisis de la situación de los afrodescendientes como sujetos de especial protección constitucional confluyen dos dimensiones: de una parte, su reconocimiento de la condición de grupo étnico y como tal, titular de un conjunto de sentimientos, valores y creencias que configuran su identidad colectiva. De otra parte, la situación de vulnerabilidad manifiesta.

Las dos dimensiones son subyacentes al pacto constitucional de 1991, en particular, al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 que pregona el derecho a la igualdad, el artículo 7 que reconoce

el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana y al 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, que reconoce el derecho a la territorialidad, la identidad cultural y la autonomía de las comunidades negras de Colombia. Con todo, del reconocimiento a la materialización de tales postulados hay un largo camino.

Las expectativas de las comunidades que están en proceso de planificación y autogestión de sus territorios, con frecuencia, chocan con la visión de desarrollo del nivel central, así como con la visión y los intereses de otros actores con incidencia en las comunidades. En efecto, en opinión de Duarte [2018]:

[...] a pesar de que una gran parte de los actores de la etnicidad y del desarrollo coinciden con el reforzamiento del poder local como herramienta de autogestión y como una solución para alivianar las funciones estatales, los proyectos macroeconómicos del Estado y de la economía rural de mercado impulsan contextos económicos desfavorables para la autonomía local.

En el caso de las comunidades negras de Colombia, un ejemplo ilustra las tensiones asociadas a las dos dimensiones en referencia. En efecto, hasta la Constitución Política de 1991, a las comunidades asentadas en la región del Pacífico colombiano y otras zonas con condiciones socioculturales similares se les exigía probar la tala de, por lo menos, 2/3 del bosque de los territorios respecto de los cuales solicitaban un título de propiedad. Dicho requerimiento reñía con la cosmovisión de tales comunidades, que, al igual que las indígenas,



han mantenido una forma distinta de relacionarse con la naturaleza, que les ha permitido su aprovechamiento sostenible. Si bien se constata una conciencia creciente en torno a la importancia crítica que, gracias a dicha visión, reviste el rol de dichas comunidades para la preservación del planeta, el ejercicio de la autonomía y el autogobierno local representa un gran desafío, pese a los avances legales en materia de descentralización.

A menudo, se constata una supuesta dicotomía entre desarrollo y diversidad, en tanto persisten los discursos orientados a caracterizar a las comunidades como opuestas al desarrollo, que ponen en cuestión el derecho a la autonomía y su condición de sujetos de especial protección. En ese ámbito, cobra especial importancia el rol de la Corte Constitucional.

De acuerdo con el Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional, la jurisprudencia “[...] ha reconocido en diversas oportunidades el carácter de grupo étnico de las comunidades afrocolombianas y ha resaltado la importancia de tal reconocimiento para asegurar su adecuada inserción en la vida política y económica del país” [párr. 20]. Así mismo, expresa:

[...] en la jurisprudencia constitucional se ha insistido en que las comunidades afrocolombianas son titulares de derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que les afecten directa y específicamente [párr. 21].

El reconocimiento de los derechos colectivos en favor de los afrodescendientes se ha visto fortalecido con las disposiciones internacionales que les otorgan el estatus de sujetos de derecho internacional, entre las cuales se destaca la Recomendación general N.º 34 del CERD, sobre racismo y discriminación racial de los afrodescendientes. En ese sentido, desde la década del 90 del siglo pasado y comienzos del presente siglo, varios países han adoptado leyes referidas a la población afrodescendiente, en la medida en que se fue expandiendo el constitucionalismo de la diversidad en la región, que tiene entre sus referentes a la Constitución Política de Colombia.

El marco jurídico que reconoce a los afrodescendientes el estatus de beneficiarios de derechos colectivos abarca una amplia gama de derechos, coincidentes con la lista no exhaustiva que figura en la Recomendación general N.º 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que, entre otras cuestiones, compendia los estándares de los derechos de los afrodescendientes, incluidos los derechos que les son atribuibles como sujetos colectivos. Algunos de estos son:

- a. Derecho a la propiedad y al uso, conservación y protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos.
- b. Derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas.
- c. Derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico.



- d. Derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar sus derechos, de conformidad con las normas internacionales.

Como ya se indicó, el Estado colombiano es precursor en el reconocimiento de derechos en favor de los afrodescendientes:

En Colombia, el reconocimiento de la población afrodescendiente como sujeto colectivo de derechos es un proceso que encuentra en la Constitución Política de 1991 uno de sus momentos más significativos. El constituyente definió, en diferentes disposiciones, el reconocimiento de derechos especiales en cabeza de los descendientes de africanos en Colombia. El Estado colombiano se encontraba en mora de tomar medidas tendientes a generar espacios de integración y afirmación para la población afrodescendiente. Antes de la Constitución de 1991 no existía un esfuerzo por reconocer la subjetividad de este grupo social y atender sus demandas [Coronado, 2006, p. 48].

El reconocimiento de derechos colectivos en favor de los afrodescendientes en Colombia ha supuesto un salto hacia adelante en el propósito de reducir el déficit de ciudadanía que aún acusan. El eje gravitacional es la territorialidad, no obstante, hoy pocos discuten que los atributos del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 trascienden dicho ámbito.

Las comunidades negras como grupos étnicos. Más allá de lo que concierne a la circunscripción

territorial general, las comunidades negras del país no cuentan con representación alguna en el Congreso, a pesar de ser un sector importante de la población colombiana que, en sucesivas oportunidades, ha sido reconocido por el legislador como un grupo étnico especial. En efecto, tanto la Ley 70 de 1993 [que desarrolla el artículo Transitorio 55 de la Carta], como la Ley 99 del mismo año [sobre protección del medio ambiente], así como la Ley 199 de 1995 [que organiza el Ministerio del Interior], parten de tal reconocimiento para otorgar una serie de derechos a las mencionadas colectividades, definidas en el artículo 2-5 de la Ley 70/93 como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen [sic] de otros grupos étnicos [...]” [Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001].

Vale la pena señalar que la Corte Constitucional ha determinado que los derechos atribuibles a los afrodescendientes en Colombia no se circunscriben a criterios de índole territorial. En relación con esto, la Corte Constitucional ha manifestado:

[...] la condición de que la comunidad tenga una determinada **base espacial** a fin de diferenciarlo espacialmente de otros grupos, no parece de recibo si se aplica a grupos que han sufrido en el pasado un trato vejatorio y que han sido objeto de permanente expoliación y persecución [Sentencia T-422 de 1996].



Los alcances del reconocimiento de los derechos derivados del artículo 55 transitorio y de la Ley 70 de 1993, y sus decretos reglamentarios, trascienden criterios objetivos, centrados en el color de la piel. Para la Corte Constitucional, lo anterior:

[...] genera, como consecuencia inmediata, el que las comunidades negras adquieran la titularidad de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio. Lo que es más importante, se hacen acreedores a los derechos que consagra el Convenio 169 de la O.I.T. [...] Debe anotarse, eso sí, que el reconocimiento de derechos especiales a las comunidades negras no se hace en función de su “raza”, puesto que ello implicaría presuponer que, en un país con un grado tan alto de mestizaje como lo es Colombia, existen aún “razas puras”, lo cual es a todas luces inaceptable, y llevaría a efectuar futuras distinciones [odiosas] entre quiénes se deben considerar de “raza negra” y quiénes no, para efectos de acceder a los beneficios que otorga esta ley; con ello, se retrotraería al Estado colombiano a la época de las grandes clasificaciones coloniales basadas en los distintos grados de mezcla de sangres, que sustentaban un verdadero sistema de castas excluyentes, algo frontalmente incompatible con una democracia constitucional. Lo que, es más, no sólo es un hecho reconocido que la categoría “raza” ha sido fundamentalmente revaluada por las ciencias sociales, sino que una clasificación semejante de los ciudadanos colombianos no podría ser objeto de una

circunscripción electoral como la que se examina, ya que el artículo 176 de la Carta sólo hace referencia a grupos étnicos, y no a grupos “raciales”. Por ese motivo, debe quedar claro que los derechos colectivos de las comunidades negras en Colombia son una función de su status en tanto grupo étnico, portador de una identidad propia que es digna de ser protegida y realizada, y no del color de la piel de sus integrantes [Sentencia C-169 de 2001].

2.1.2 Reconocimiento de la condición de sujetos de especial protección

La categoría o caracterización dada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de sujetos de especial protección constitucional que se predica en favor de la población afrodescendiente se encuentra ampliamente soportada en las consideraciones fácticas, legales y jurisprudenciales, vertidas en el presente informe. En esencia, con dicha categoría se busca garantizar, entre otras, la adopción de políticas públicas con enfoque diferencial, que favorezcan la superación del déficit de ciudadanía que acusan los afrodescendientes.

De acuerdo con Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz [2018]:

El reconocimiento de un enfoque diferencial, con miras a la protección especial de determinados sujetos, puede tener una aparente contradicción con las pretensiones de globalización del derecho, y por ende de los derechos humanos, en tanto que a éstos se les idealiza como categorías universales con



miras a la edificación de un derecho global, cuyo núcleo duro sean los derechos humanos; sin embargo esta pretensión no está exenta de complejidades, entre ellas el hecho mismo del pluralismo de sistemas jurídicos, de actores políticos y de sujetos de derechos, en donde la delimitación de su núcleo normativo, implica, en consecuencia, el análisis de los puntos conflictivos y divergentes que surgen [Culleton, 2011]. Con la pretensión de universalidad, el derecho internacional de los derechos humanos ha realizado esfuerzos importantes por el reconocimiento de sujetos que merecen una protección especial, lo que a la postre ha influenciado los ordenamientos internos tanto en las prácticas legislativas, como en la interpretación constitucional. En este sentido, nos encontramos hacia un reconocimiento de derechos universales con enfoque diferencial [p. 48].

En el marco del reconocimiento y la protección de sujetos de especial protección, el enfoque tradicional en el derecho internacional ha sido hacia las minorías, las cuales, se han definido como: Grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos de un Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico una característica que difiere de las del resto de la población y manifiesta incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad con objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma [ONU, 1965, p. 568]. La caracterización clásica de una minoría implica tener los

siguientes rasgos: 1) Inferioridad numérica; 2) Posición no dominante; 3) El requisito de nacionalidad; 4) La limitación a étnica, religión o lengua; 5) La conciencia o voluntad colectiva; 6) El otorgamiento de la categoría de minoría [Carmona, 2011]. Descripción que explica la razón por la cual el sistema de protección de Naciones Unidas se centró inicialmente en las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. En materia de reconocimiento de derechos de las minorías encontramos dos posiciones básicas a saber: el monismo y el pluralismo jurídicos. El primero de ellos busca aplicar políticas integracionistas con el fin de lograr la incorporación y adaptación de las minorías a la población mayoritaria de un determinado Estado; por su parte, el pluralismo jurídico responde al reconocimiento efectivo de la diversidad cultural, en donde se propende por el respeto hacia el otro, por el reconocimiento de esa alteridad que busca la creación de pautas que permitan la coexistencia de diversos y variados sistemas jurídicos, que en últimas corresponden necesariamente a la convivencia de distintas visiones culturales de la vida [p. 49].

Los sujetos de especial protección son la esencia de la labor que le concierne a la Defensoría del Pueblo. Desde sus inicios, los afrodescendientes han hecho parte de los grupos a los que la Corte Constitucional les otorga tal reconocimiento. Con todo, cabe reconocer que faltaba una mayor visibilización de este grupo poblacional. De allí que en el año 2016 se decidiera introducir una modificación a la estructura administrativa y sustituir la Delegada para los Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas, por



la Delegada para Grupos Étnicos. No se trata de un asunto cosmético. Para el caso que nos ocupa, esto es, los afrodescendientes, el panorama general que muestra el presente informe defensorial da cuenta de cómo las acciones en favor dicho grupo étnico se han ido profundizando.

La Corte Constitucional colombiana [Sentencia T-282, 2008] expresa que tratándose de sujetos de especial protección se aplica un amparo reforzado debido a la deuda histórica con estos grupos de vulneración de sus derechos y a la desigualdad formal como real. Es decir, que debemos entender como innovadores los adelantos que en materia constitucional la Carta Magna del 91 prevé, como es el reconocimiento a aquellos ciudadanos que previamente se les había excluido en la garantía de sus derechos, reforzando la garantía de sus derechos [Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz, 2018, p. 55].

En este tipo de circunstancias, deben prevalecer el cumplimiento de los principios como la dignidad humana, enmarcado en un contexto de derechos humanos, así como también el principio de la solidaridad como lo contempla la Constitución Política. Estos principios deben tener una corresponsabilidad dentro de la lectura del artículo 13 constitucional que introduce un criterio de igualdad que se opone a la discriminación, e insta al Estado Social de Derecho a proveer la garantía necesaria de una categoría de sujetos y de la creación de unos mecanismos de protección constitucional. La aplicación de estos principios debe servir de fundamento para la protección de derechos

de grupos vulnerables, de forma que cualquier retroceso jurídico o de política pública ha de tener como límite el reconocimiento de estos, por ejemplo, en el caso de derechos de LGBTI, prevalecen estos principios, no sólo por vía de interpretación jurisprudencial, sino porque hacen marte del mínimo, del núcleo para el reconocimiento de sus derechos [Bechara-Llanos, 201, pp. 38-41, citado en Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz, 2018, p. 56].

La búsqueda de la dignidad y la igualdad de sujetos que, como los afrodescendientes requieren de especial protección del Estado, en razón a la discriminación histórica, supone trascender las políticas universalistas que han primado, las cuales carecen de un enfoque diferencial que responda a las particularidades de los distintos grupos sociales, y en este caso, de los grupos étnicos del país. Es allí donde cobra especial importancia el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, que pregona los postulados de igualdad y no discriminación y comporta la necesidad de que el Estado adopte medidas especiales o de acción afirmativa.

2.1.3 Reconocimiento de la condición de destinatarios de políticas públicas con enfoque diferencial

Tras la adopción de la Constitución Política de 1991, los afrodescendientes en Colombia han sido cobijados con políticas públicas en sus tres niveles: legal, institucional e instrumental. Salvo algunas voces aisladas que resonaron en el Congreso de la República con ocasión de la aprobación de la ley reglamentaria del artículo transitorio 55 de la



Constitución Política nacional que derivó en la Ley 70 de 1993, las políticas dirigidas específicamente en favor de los afrodescendientes no suelen ser motivo de controversia. Incluso, las iniciativas orientadas al otorgamiento de cuotas para el acceso a cargos públicos no han sido objeto de cuestionamientos sustanciales. En efecto, la limitante ha sido la observancia del requisito de la consulta previa.

La legitimidad de las políticas públicas con enfoque diferencial en favor de los afrodescendientes comprende dos dimensiones: de una parte, el reconocimiento de su diversidad étnica y cultural, expresada en un conjunto de valores, creencias, pautas culturales, cosmovisión, que dan cuenta de su singularidad, que, desde el año de 1991, encuentra protección en los preceptos consagrados en el artículo séptimo constitucional, que enaltece la diversidad étnica y cultural de la Nación. De otra parte, está el déficit de ciudadanía que acusan los afrodescendientes, que soporta la legitimidad de las políticas diferenciadas, incluidas las medidas especiales.

En efecto, en principio,

[en] un Estado social de derecho, toda persona es igual ante la ley. Por tanto, la igualdad debe traducirse en el trato idéntico del Estado para todos y todas, y en este sentido se reconocen derechos iguales para todas las personas. Sin embargo, dado que solo se puede dar un trato igual entre iguales, se justifica un trato diferente para quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, con el fin de lograr efectivamente la igualdad. Se hace necesario

entonces implementar acciones diferenciales acordes con las necesidades, diferencias y desigualdades de las personas. En este orden de ideas, el enfoque diferencial puede entenderse como el conjunto de acciones que, al dar un trato diferenciado a algunos grupos poblacionales, contribuye a reducir la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población y garantiza la superación de la exclusión social, la marginalidad política, la desigualdad económica, la condición especial de vulnerabilidad y el riesgo de estas poblaciones ante el conflicto armado, lo que genera igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. Es responsabilidad de la sociedad en su conjunto contribuir al logro de un Estado igualitario que reconozca, valore y proteja las diferencias como grandes activos sociales. El enfoque diferencial hace énfasis en algunos lineamientos particulares que deben adoptar las instituciones para guiar a los funcionarios, que tengan en cuenta las particularidades e inequidades dentro de ciertos grupos poblacionales con el propósito de brindar una adecuada atención, protección y garantía a sus derechos. El enfoque diferencial no solo debe permear las acciones y políticas públicas, sino que debe ser parte del comportamiento de los funcionarios y constituirse en una herramienta de análisis de la propia política [Ministerio del Interior, s. f., p. 7]

Quizá, uno de los desafíos aún vigente en la implementación de políticas públicas diferenciadas en favor de los afrodescendientes tenga que ver con la adecuación institucional para su



implementación. Se constata que, si bien se han establecido alrededor de 50 instituciones —de manera específica o compartida con otros grupos étnicos—, que se ocupan de dichas políticas, aún no se logra permear la institucionalidad con el enfoque étnico racial afrodescendiente y se percibe cierta atención parcelada. Un ejemplo elocuente remite a la política de etnoeducación. Con frecuencia, se cree que esta debe ir dirigida a los afrodescendientes y no al conjunto de la sociedad colombiana. De allí el déficit en su implementación. La incorporación de la variable afrodescendiente en todas las pruebas de Estado podría ser una alternativa para superar ese escollo.

A partir de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, la Corte Constitucional ha venido presentando diferentes pronunciamientos frente a la necesidad del diseño y aplicación de políticas públicas con enfoque diferencial, que permitan el reconocimiento y la atención de particularidades y características propias de los diversos sectores de la población (Ministerio del Interior, s. f., p. 10). Retomando la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, la Corte Constitucional ha señalado que las condiciones históricas de violaciones graves y manifiestas de los derechos de los pueblos indígenas han facilitado que el conflicto armado produzca un impacto o afectación diferencial en estos grupos poblacionales de especial protección constitucional, de manera que es obligación del Estado atender de manera prioritaria cuando señala “que no habían sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en

situación de mayor debilidad, como [...] los grupos étnicos [...]”. Igualmente destacó que “los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, como [...] los grupos étnicos”, y que “el mayor riesgo que se cierne sobre los pueblos indígenas, en especial, el del exterminio de algunos pueblos, sea desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus integrantes como desde el punto de vista físico debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes (Ministerio del Interior, s. f., p. 12).

Decreto Ley N.º 4635 de 2011, “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. Principios. Art. 18 – Enfoque diferencial étnico:

[...] las medidas de atención, asistencia, reparación y restitución establecidas en el presente Decreto se basan en el principio de tratamiento especial y diferenciado a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados. Las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para tal efecto deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos de las comunidades.



Enfoque diferencial en la recolección de información estadística

Tal como se señaló en el Conpes 3169 de 2002, 'Política para la población afrocolombiana', uno de los principales problemas para focalizar, cuantificar y diagnosticar la población afrocolombiana es la carencia de estudios y de información precisa que permitan estimar y conocer las condiciones de vida y en general sus características sociodemográficas, socioeconómicas y culturales, su peso demográfico, o su dinámica migratoria, debido

a que no se dispone de una línea de base poblacional y de indicadores desagregados por grupos de población. Adicionalmente los intentos de cuantificación de la población afrocolombiana se han visto afectados por la forma como ha sido incluida la variable étnica en los diferentes registros de población y de censo que no reflejan adecuadamente las particularidades étnicas y por lo tanto inciden en que las personas sean clasificadas o ellas mismas se auto clasifiquen, de acuerdo con su apreciación generando diferencias considerables en los resultados. Así mismo,



en materia de inversiones públicas hoy no es posible identificar la población negra o afrocolombiana beneficiaria de los programas e inversiones del Gobierno nacional, ya que los recursos se asignan por departamentos y programas mas no por grupos étnicos o poblacionales, logrando una aproximación solo para aquellos casos donde mayoritariamente la población es negra o afrocolombiana como es el caso del Chocó y algunos municipios de la cuenca Pacífica [CONPES 3310, 2004, p. 18].

El derecho a la información estadística y la acción colectiva de los afrodescendientes

Al respecto, CEPAL y UNFPA [2020] sostienen:

Un principio fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en avanzar hacia el objetivo de ‘que nadie se quede atrás’ atendiendo primero a los más rezagados. Para lograrlo, es necesario determinar quiénes son los que se encuentran más atrás, dónde se encuentran, hacia dónde se dirigen, por qué son los más rezagados y el contexto de sus necesidades y diseñar estrategias basadas en esos conocimientos. No se trata de conocer únicamente una dimensión de la exclusión, sino de considerarla en el ámbito de la interseccionalidad de las dimensiones que caracterizan a estas poblaciones. Esta necesidad es aún más imperiosa en los países de América Latina y el Caribe, donde los promedios nacionales de los indicadores esconden a menudo la situación de los diferentes grupos de la sociedad y las brechas en materia de

bienestar derivadas de la ubicación geográfica, la etnicidad, el grupo etario, los ingresos, la condición migratoria y la condición de discapacidad, así como de combinaciones de estas u otras características relevantes [p. 67]

La reciente incorporación del enfoque diferencial afrodescendiente en estudios regionales, en particular de la Comisión Económica para América Latina [CEPAL], del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, ha puesto sobre la mesa los retos a los que se enfrenta la región para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] y de las Metas 2030. La evidencia indica que, en virtud a tales rezagos, va a ser necesario un tiempo extra.

La necesidad de contar con información estadística desagregada por etnia/raza ha sido un requerimiento constante del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD] a todos los países.

Se observa, entonces, un significativo avance en la incorporación del enfoque diferencial afrodescendiente en la recolección de información estadística, en particular, tras el Censo Nacional de Población de 1993. La Encuesta Nacional de Calidad de Vida, así como decenas de registros administrativos, prevén dicha variable. Con todo, se hace necesario profundizar los esfuerzos en el seguimiento de la aplicación y procesamiento de los instrumentos de captación de la información. El presente informe contiene recomendaciones concretas en ese sentido.



2.2 Afrodescendientes y justicia racial

A la luz del programa de actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, la justicia racial para los afrodescendientes comporta dos dimensiones: de una parte, está el reconocimiento, el perdón y la reparación por los hechos del pasado. En esta orbita caben las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [art. 1, párr. 4, y art. 2, párr. 2], relativas a las medidas especiales y concretas, y la Recomendación general N.º 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, referente a las medidas especiales o de acción afirmativa. En Colombia, las medidas especiales o de acción afirmativa gozan de raigambre constitucional y se encuentran en el artículo 13 del Estatuto Superior, como se reitera a lo largo del presente informe.

La segunda dimensión corresponde a la prevención de la discriminación racial en todas las esferas de la administración de justicia, en otras palabras, el acceso a esta en condiciones de equidad. En esos ámbitos, cobran especial importancia los presupuestos contemplados en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que compromete a los Estados con la sanción de todos los actos de racismo contemplados en dicha norma, particularmente, la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio raciales, la incitación al odio racial, la violencia o la incitación a la violencia racial, así como las actividades de propaganda racista y las organizaciones racistas.

Dicha disposición también alienta a los Estados parte a que incluyan en sus leyes penales, como circunstancia agravante general, la motivación racial de las infracciones. En Colombia, los anteriores preceptos se encuentran desarrollados en la Ley 1482 de 2011, “Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones”, modificada mediante la Ley 1752 de 2015, “Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011 para sancionar penalmente las personas con discapacidad”, en los siguientes términos:

[...] Artículo 1º. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación. [...] Artículo 3º. El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor [...] Artículo 134A. Actos de discriminación. El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación, incurrirá en prisión de doce [12] a treinta y seis [36] meses y multa de diez [10] a quince [15] salarios mínimos legales mensuales vigentes.

[...] Artículo 4º. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor: [...] Artículo 134B. Hostigamiento. El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona,



grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad y demás razones de discriminación, incurrirá en prisión de doce [12] a treinta y seis [36] meses y multa de diez [10] a quince [15] salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor. [...] Parágrafo. Entiéndase por discapacidad aquellas limitaciones o deficiencias que debe realizar cotidianamente una persona, debido a una condición de salud física, mental o sensorial, que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

En el informe presentado por Colombia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial presentado en 2018, se muestra el siguiente balance:

Se adelantan 368 investigaciones por actos de racismo o discriminación y hostigamiento, de las cuales 227 corresponden a actos de racismo o discriminación y 141 a hostigamiento. De las investigaciones, 9 han superado la etapa de indagación preliminar, 3 se encuentran en investigación, 5 en Juicio y 1 con sentencia condenatoria [CERD,2018].

También es de destacar que en el 2016 la Fiscalía General de la Nación llevó a cabo el primer Encuentro Internacional sobre Técnicas de Investigación de Delitos de Discriminación Racial, dirigido a fiscales de las 35 seccionales [CERD, 2018].

En esta dimensión de la justicia racial revisten importancia tres recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: la N.º 31, que versa, justamente, sobre la prevención de la discriminación racial en la administración de justicia; la N.º 35, que aborda la cuestión de los discursos del odio, y la N.º 36, que se ocupa de la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden. Esta última recomendación también aborda la cuestión del sesgo algorítmico.

Para los fines del presente informe, se hace especial referencia a la primera dimensión de la justicia racial, que alude al reconocimiento, al perdón y a la reparación por los hechos del pasado. En efecto, para la Defensoría del Pueblo es fundamental aportar a la consolidación de un marco conceptual y jurídico, que contribuya a allanar el camino hacia el *reconocimiento, la justicia y el desarrollo* de los afrodescendientes, consecuente con los esfuerzos que, en ese sentido, adelanta la comunidad internacional. La Defensoría considera que las medidas especiales o de acción afirmativa son una herramienta eficaz para reparar las injusticias del pasado.

2.2.1 Reconocimiento, perdón y reparación

Todo aquel que hace un daño está obligado a reparar: es un principio básico de derecho internacional y de aplicación cotidiana. El daño constituye un requisito sine qua non para derivar responsabilidades por acción u omisión. Como lo señala Juan Carlos Henao (1998): “El daño, la imputación de éste y **el deber de reparar**, deben converger para que la



responsabilidad pueda ser civilmente declarada. [...] El perdón o la disculpa y la reparación suponen el reconocimiento previo de los hechos” [p. 30].

En lo que concierne a los afrodescendientes, el reconocimiento, el perdón y la reparación por los hechos del pasado han adquirido una legitimidad creciente en las dos últimas décadas y han tomado un renovado impulso, sobre todo, tras el asesinato de George Floyd en los Estados Unidos.

En Colombia la cuestión del perdón o disculpas públicas y la necesidad de reparar han adquirido trascendencia tras la firma del acuerdo de paz con las FARC. Sin embargo, conviene señalar que, en lo que se refiere al perdón, en el país existe un amplio desarrollo jurisprudencial, incluso en el ámbito del racismo y la discriminación racial. Entre las órdenes impartidas por las altas cortes, se observa la exigencia de disculpas públicas a las víctimas, actos que han contado con la mediación de la Defensoría del Pueblo. Así mismo, debido a la consecuencia del impacto mediático que, de manera creciente, tienen los hechos de racismo y discriminación racial, ya como producto del crecimiento de la consciencia colectiva que se expresa en un rechazo generalizado a dichos fenómenos, algunos, al verse expuestos, toman la iniciativa de presentar disculpas públicas, como se constata en varios de los casos reseñados en el presente informe, siendo uno de los más recientes el del Banco Davivienda.

A propósito de lo anterior, se destaca la orden de la Corte Suprema de Justicia que, en la Sentencia de Tutela N.º 38572 de 2008, ordenó ofrecer una disculpa pública a seis [6] estudiantes afrodescendientes

discriminados, a quienes se les negó el ingreso a los establecimientos Café Bar Gavanna y Scirocco.

Por su parte, el Consejo de Estado, y en particular su Sección Tercera, ha desarrollado un amplio acervo jurisprudencial en materia de reparación y de disculpas públicas, tal como se documenta en la publicación Segundo Centenario 1816 – 2017. *Graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, jurisprudencia básica del Consejo de Estado desde 2016.*

Para los fines del presente informe, conviene destacar la sentencia del Consejo de Estado, de junio de 2021, mediante la cual dicha corporación declaró la responsabilidad extracontractual del Estado por daños consecutivos debido al vertimiento de sedimentos de la represa del río Anchicayá, que ha ocasionado graves afectaciones ambientales a las comunidades negras asentadas en el área.

En opinión de Lucía Soto, de la Universidad Externado:

La principal virtud de la presente providencia es que unificó la jurisprudencia en temas importantes como: los criterios para determinar el grupo afectado en los procesos de acción de grupo, el tratamiento de la indemnización colectiva prevista en la Ley 472 de 1998, las competencias de la Defensoría del Pueblo como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y los criterios para el reconocimiento de perjuicios morales a favor de sujetos de especial protección constitucional [Soto, 2021].



En materia de disculpas públicas, en la citada compilación del Consejo de Estado se constata que las órdenes en tal sentido hacen parte de la práctica de dicha Corporación. Son más de 60 sentencias emitidas por ese Alto Tribunal, en su mayoría, referidas a violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

La conmemoración de los 170 años de la abolición legal de la esclavitud, una oportunidad histórica. La esclavitud en Colombia fue abolida mediante la Ley 2.^a del 21 de mayo de 1851, con vigencia a partir del 1 de enero de 1852. Tales fechas constituyen un marco temporal muy propicio para desplegar gestos simbólicos en favor de las víctimas, a partir del reconocimiento de los hechos del pasado, y, también, en el propósito de contribuir a eliminar el racismo cotidiano que se encuentra enraizado en la cultura nacional y que hunde sus raíces en el pasado reciente esclavista.

En esa perspectiva, el 21 de marzo de 2021, Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el Defensor del Pueblo anunció su decisión de impulsar una **ley de reconocimiento, perdón y reparación**, en favor de los hijos de las víctimas que sobrevivieron a la trata transatlántica de esclavos, como un proceso ampliamente participativo que involucrará a todas las partes interesadas, comenzando por las víctimas, incluida la comunidad de **San Basilio de Palenque, primer pueblo libre de América**.

a) El reconocimiento

El reconocimiento constituye uno de los ejes centrales del Programa de Actividades del Decenio

Internacional de los Afrodescendientes, y es piedra angular para alcanzar la justicia de grupos históricamente discriminados. A los fines del presente informe, la Defensoría del Pueblo ha constatado:

- Que el reconocimiento y el perdón o las disculpas públicas revisten la mayor importancia en el camino hacia la justicia y el desarrollo de los afrodescendientes
- Que los afrodescendientes en Colombia fueron víctimas de la trata transatlántica y de la esclavitud, y continúan siéndolo de sus consecuencias.
- Que los afrodescendientes en Colombia son víctimas de racismo y discriminación racial estructural y sistémica, que, entre otros ámbitos, se refleja en la persistencia de un estrecho vínculo entre racismo y pobreza, y déficit de ciudadanía.
- Que los afrodescendientes en Colombia han sido y continúan siendo víctimas desproporcionadas del conflicto armado interno, incluido el desplazamiento forzado, y otras formas de violencia que afectan al país.
- Que los afrodescendientes han sido reconocidos como sujetos colectivos, considerado en su sentido más amplio.
- Que asiste plena legitimidad para que, en favor de los afrodescendientes en Colombia, se adopten medidas especiales o de acción afirmativa, cuyo propósito es reparar las injusticias del pasado y del presente.

Para el análisis de esta dimensión, el presente informe defensorial hace hincapié en la vigencia de las consecuencias de los hechos del pasado, y se apoya en el informe del señor Fabián Salvioli (2019),



Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de la Organización de las Naciones Unidas.

En opinión del Relator:

El *reconocimiento* de la verdad de las malas acciones del pasado es un requisito previo fundamental para una disculpa efectiva. El Relator Especial subraya que se requieren disculpas sinceras para validar la experiencia de las víctimas y restablecer su dignidad. La deshumanización suele ser un elemento necesario del proceso de racionalización y de causar sufrimiento a los demás. Las disculpas sinceras son una parte fundamental de la humanización —o “rehumanización”— de quienes han sufrido abusos en el pasado y del restablecimiento de su valor humano, su dignidad y su autoestima. En términos más generales, la función de revelación de la verdad de la disculpa pública servirá para establecer un registro público exacto del pasado, pues informa a la comunidad en general sobre la naturaleza y el alcance de las injusticias pasadas y contribuye a la reconciliación. [...] Los expertos han descrito los dos elementos principales de la revelación de la verdad de una disculpa efectiva como “reconocimiento” y “mención”.

El reconocimiento implica la aceptación inequívoca de los hechos, sin justificación o explicación, a fin de demostrar que se tiene conciencia de cada injusticia cometida. La mención específica [de] quiénes fueron las víctimas de las injusticias y a quién se dirige la disculpa. Reconociendo explícitamente cada

daño y mencionando a las víctimas se reduce la posibilidad de ofrecer unas disculpas vagas o eufemísticas o de minimizar la gravedad de los daños. Una disculpa sincera es lo contrario a “poner punto final al pasado”; debería ser parte de un proceso más amplio para afrontar las violaciones pasadas de los derechos humanos, y la antítesis de “la resbaladiza pendiente del olvido” [Subrayado fuera de texto] [ONU, 2019, párr. 21].

[...] Las Naciones Unidas han definido previamente una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades como un componente de “satisfacción” que puede considerarse una reparación de los daños sufridos por las víctimas [...] [ONU, 2019, párr. 3].

a) El reconocimiento de un daño causado deliberadamente o por negligencia que se menciona; b) Una admisión sincera de responsabilidad individual, institucional o colectiva por ese daño; c) Una declaración pública de arrepentimiento o remordimiento relacionado con el hecho ilícito u omisión que se formula con el debido respeto, dignidad y sensibilidad hacia las víctimas; d) Una garantía de no repetición [ONU, 2019, párr. 3].

En el ámbito regional, vale la pena destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado un amplio marco doctrinal y jurisprudencial sobre la materia. Para la Corte IDH,



[...] Los elementos orientados hacia el pasado incluyen la admisión de responsabilidad por violaciones pasadas de los derechos humanos, el sincero reconocimiento de lo ocurrido y la mención de lo incorrecto de esos daños. Los componentes orientados hacia el futuro hacen referencia a la imagen de un “individuo o nación arrepentidos”, el comienzo de una nueva era y una ruptura con las pasadas culturas de la violencia, además de comprometerse a la transformación social y política necesaria para garantizar que esas atrocidades nunca se repitan [ONU, 2019, párr. 17]

Los hechos recientes, que muestran a miembros de las comunidades indígenas derribando símbolos del pasado, deberían interpelar a todos los colombianos.

b) El perdón histórico

Perdón no pedido, deuda no pagada es una frase común en los grupos sociales que claman por una disculpa pública a las víctimas del colonialismo, la trata transatlántica y la esclavitud. El perdón o las disculpas deben estar revestidos de solemnidad y guardar ciertos parámetros. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la disculpa debe cumplir varios criterios, destacados por el señor Salvioli en su reporte. Tales criterios son:

- a) Debe acordarse con las víctimas,
- b) Debe ofrecerse en público;
- c) Debe formularse en el mismo lugar en que se cometieron los crímenes;
- d) Debe incluir un reconocimiento de la responsabilidad por todas las violaciones de los derechos humanos que se cometieron;

- e) Las víctimas y supervivientes deben estar presentes durante la ceremonia o participar en ella;
- f) Los más altos funcionarios deben disculparse y participar en la ceremonia,
- g) La ceremonia debe grabarse y difundirse a nivel nacional [ONU, 2019, párr. 14].

Por su parte,

[el] Relator Especial subraya que las disculpas deben constituir una política institucional pública e inequívocamente sostenida y reafirmada por autoridades de alto rango y otras autoridades estatales. Las disculpas pronunciadas por el Estado en el marco del reconocimiento de su responsabilidad por violaciones cometidas en el pasado no deben verse distorsionadas posteriormente por contramedidas aplicadas por funcionarios del Estado, ya que estas pueden provocar la revictimización de las víctimas y propiciar nuevas violaciones de las obligaciones del Estados en materia de derechos humanos [ONU, 2019, párr. 47]

En el ámbito europeo, el reconocimiento, el perdón y la reparación hacen parte de la discusión pública, en torno a la cuestión de los africanos y los afrodescendientes, por los hechos del pasado, tal como se constata a continuación:

Francia asumió el compromiso de restituir a los países africanos elementos clave de su patrimonio histórico y está dando pasos en esa dirección con la presentación de un Proyecto de Ley al Parlamento y la devolución, recientemente, de una espada que perteneció al líder Omar Saidou [Amaya Porras,



2020). Ya antes, el presidente Emmanuel Macron había declarado lo siguiente:

[...] la colonización era “un crimen contra la humanidad” [y] “la colonización fue una parte importante de la historia de Francia. Fue un crimen, fue un crimen de lesa humanidad, un verdadero ejemplo de barbarie. Y es un ejemplo de esta historia pasada que debemos tener el coraje de enfrentar pidiendo disculpas sinceras a aquellos hacia quienes hemos cometido estos actos”. Francia, como país, nunca antes había llamado explícitamente a la colonización por su verdadero nombre [Sarr y Savoy, 2018, p. 1].

Alemania también ha avanzado en la misma dirección.

Reino Unido ha pedido perdón por los hechos del pasado, en cabeza de primer ministro Tony Blair en 2007: “He dicho que lo sentimos y lo vuelvo a decir. [Es importante] recordar lo que sucedió en el pasado, condenarlo y decir por qué fue totalmente inaceptable” [Anti-Slavery International, 2007]. El gesto de Reino Unido reviste la mayor importancia. Se espera que dé pasos en la misma dirección en respuesta a los reiterados reclamos que le ha hecho la Comisión de Reparación de los países del CARICOM.

Bélgica, por su parte, creó una Comisión Especial Congo – Pasado Colonial, cuya función es la siguiente:

[...] aclarar el estado independiente del Congo [1885-1908] y el pasado colonial de Bélgica en el Congo [1908-1960], Ruanda y Burundi [1919-1962] y aprender lecciones para el futuro. Además de

examinar el papel de los actores involucrados y el impacto económico de la colonización en Bélgica y los países colonizados, la comisión hará recomendaciones sobre la reconciliación y sobre cómo lidiar con el pasado. También analizará a fondo la investigación universitaria [pos] colonial, prestando especial atención a la accesibilidad de los archivos. Para ayudarlo en su misión, la comisión recurre a un colegio de expertos. Las conclusiones y recomendaciones de la comisión especial se debatirán y votarán en la sesión plenaria de la Cámara, a más tardar 12 meses después del establecimiento de la comisión, a menos que se prorroguen [Cámara de Representantes de Bélgica, 2020].

América. La conversación global en torno al perdón y la reparación también tiene su capítulo en América, en particular, en los Estados Unidos, donde varias instituciones, concretamente de educación, han reconocido que se lucraron de la esclavitud y, de una u otra forma, están dando un paso al frente. En América Latina vale la pena destacar el Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020 - DECRETO SUPREMO N.º 003-2016-MC, adoptado en clave de reparación histórica por los hechos del pasado. Recientemente, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, realizó gestos de perdón histórico a los pueblos indígenas, y al pueblo chino por la masacre del Torreón en 1911, en la que más de 300 personas fueron asesinadas, al tiempo que renovó su pedido a la Corona española, para que se manifieste en la misma dirección, con respecto al genocidio cometido en contra de los pueblos indígenas.



En Colombia, a propósito de la destrucción de la estatua de Sebastián de Belalcázar en la Ciudad de Cali, y la estatua de Gonzalo Jiménez de Quesada en Bogotá, por parte de la comunidad indígena misak, en el marco del Paro Nacional y las jornadas de protestas que se adelantaron en el año 2021, la discusión en torno a los símbolos y a una nueva comprensión de la historia es un asunto latente y legítimo, pero que no debe empañarse por el empleo de las vías de hecho. En efecto, el 16 de septiembre de 2021, un grupo de personas pertenecientes al pueblo indígena misak, del Departamento del Cauca, derribaron la estatua de Sebastián de Belalcázar, erigida en el morro de Tulcán en la Ciudad de Popayán. Ya antes, en Cartagena, los rostros de varias estatuas de conquistadores han sido cubiertos con telas por activistas afrodescendientes.

En contraste, como respuesta a conversaciones entre las autoridades locales y líderes palenqueros, en Cartagena, se ha dado un proceso de resignificación de símbolos. La Plazoleta de Benkos Biohó, el monumento a Pedro Romero, la Plaza Joe Arroyo y el monumento a las palenqueras dan testimonio de ello. La Defensoría del Pueblo hace un llamado a los grupos étnicos y a las autoridades concernidas, para que se aboquen a una conversación que conduzca a una lectura constructiva, en torno a la visión que, como Nación, queremos construir del pasado.

De hecho, algunas voces de la comunidad afrocolombiana, incluso, han llamado la atención acerca de la oportunidad que, para ellos, representa el hallazgo del Galeón San José, que se estima posee riquezas multimillonarias que deberían beneficiar a los pueblos indígenas y afrodescendientes (Murillo, 2015)





c) La reparación por los hechos del pasado

La conversación global en torno al reconocimiento, el perdón y la reparación, adquirió fuerza en el marco de la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y demás formas conexas de Intolerancia*, realizada en Durban, Sudáfrica, en 2001, que estuvo precedida por cinco conferencias regionales, incluida la de las Américas, realizada en Santiago de Chile en el año 2000. En Durban, los Estados reconocieron:

[...] la esclavitud y la trata de esclavos, en particular la trata transatlántica, fueron tragedias atroces en la historia de la humanidad, no sólo por su aborrecible barbarie, sino también por su magnitud, su carácter organizado y, especialmente, su negación de la esencia de las víctimas [...] que constituyen, y siempre deberían haber constituido, un **crimen de lesa humanidad**.

[...] la esclavitud y la trata de esclavos, especialmente la trata transatlántica de esclavos, son una de las principales fuentes y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y que los africanos y afrodescendientes, los asiáticos y las personas de origen asiático y los pueblos indígenas fueron víctimas de esos actos y continúan siéndolo de sus consecuencias.

En Durban, varias delegaciones argumentaron que tales crímenes habían prescrito. Sobre el particular, en el discurso de apertura el señor Kofi Annan, en su calidad de secretario general de la ONU, expresó:

[...] se hace más difícil determinar culpabilidades cuando las injusticias se han cometido en el pasado lejano. 'Pero sus efectos permanecen. El dolor y la rabia todavía se sienten. Los muertos, a través de sus descendientes, claman por justicia' [...] Cada uno tiene la obligación de considerar qué lugar ocupa en la cadena de hechos de la historia de las injusticias.

Annan también reconoció que aún hoy es posible identificar empresas que se lucraron de la trata y de la esclavitud. Por supuesto, los Estados están plenamente identificados.

En la doctrina y la jurisprudencia internacional emergen tres requisitos esenciales cuando se busca reclamar reparación por hechos del pasado, que se constatan para el caso de los afrodescendientes:

- a) Que las víctimas estén plenamente identificadas, lo que quedó de manifiesto en Durban.
- b) Que los hechos estén plenamente documentados. Al respecto, la literatura es basta.
- c) La existencia de un vínculo causal entre los hechos del pasado y la situación actual de las víctimas.

Como se indicó en Durban, y ha quedado aún más patente en el marco de la pandemia, las consecuencias de la esclavitud aún son latentes en los hijos de las víctimas de la esclavitud. De allí la importancia de la Declaración y del Plan de Acción de Durban.

La cuestión de las reparaciones ocupa un lugar creciente en el Comité para la Eliminación de la



Discriminación Racial (CERD), tal como se ha puesto de presente con ocasión del examen de varios Estados europeos, incluidos España y Reino Unido.

Cabe destacar que, tras el examen del informe periódico del Estado de la Santa Sede en diciembre de 2015, en las Observaciones finales del CERD a dicho Estado,

[el] Comité acoge con satisfacción la voluntad expresada por la delegación de la Santa Sede de publicar una encíclica o formular otro tipo de declaración pública adecuada en que se aborde la importancia de combatir la discriminación racial de que son víctimas los afrodescendientes, lo que, en opinión del Comité, puede contribuir de forma importante a proporcionar reparación moral por la participación de la Iglesia Católica en el tráfico transatlántico de esclavos y en las despiadadas políticas del colonialismo en África. El Comité alienta al Estado parte a que celebre un diálogo de alto nivel, con representantes de los afrodescendientes, sobre el papel de la Iglesia Católica en el tráfico transatlántico de esclavos y sus consecuencias. A este respecto, el Comité alienta a la Santa Sede a que tenga en cuenta el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024), proclamado por la Asamblea General en su resolución 68/237, así como la resolución 69/16 de la Asamblea, sobre el programa de actividades de dicho Decenio, y la recomendación general núm. 34 (2011) del Comité, sobre la discriminación racial contra afrodescendientes (CERD, 2016).

Sin duda, la declaración unilateral de la Santa Sede, que fue alentada por el CERD, reviste la mayor

importancia en el camino hacia el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de los afrodescendientes, y se suma al conjunto de manifestaciones que están allanando el camino para la reparación de las víctimas de la esclavitud. Se constata que, cada vez, más y más responsables o beneficiarios de tan execrable crimen están expresando su voluntad de reparar. En parte, ello obedece al entendimiento creciente de que las víctimas no necesariamente esperan una respuesta en términos económicos. En efecto, *la reparación puede ser moral, espiritual o material*.

Por su parte, Reino Unido ha anunciado su compromiso de reparar:

El gobierno de Reino Unido pagará millones de dólares a keniatas que fueron torturados o maltratados por fuerzas coloniales británicas durante la insurgencia Mau Mau que tuvo lugar en la década de 1950. El canciller británico William Hague pidió disculpas en nombre de su gobierno. El acuerdo extrajudicial, por el que el gobierno británico se comprometió a pagar US\$30 millones, comprende a más de 5.000 keniatas representados por un estudio de abogados británico. Algunos de los veteranos de Mau Mau creen que la indemnización es insuficiente; y muchos otros que no participaban de la iniciativa legal no recibirán nada (BBC News, 2013).

En el caso de los Países Bajos, El Consejo Holandés de Cultura ha dicho que los museos holandeses deben devolver las estatuas y otros artefactos que fueron robados durante la época colonial a sus países de origen. En



recomendaciones hechas a la Ministra de Cultura, Ingrid van Engelshoven, el consejo dice que los artefactos deben ser devueltos si existe una “certeza razonable” de que los objetos fueron tomados por la fuerza. “Las injusticias que tuvieron lugar en el pasado colonial no se pueden deshacer”, dijo el Consejo. “Pero se puede hacer una contribución para reparar esa injusticia asumiendo la responsabilidad cuando se trata de objetos coloniales”. El informe se centra en los objetos, ya sea tomados durante las guerras coloniales o cuando los Países Bajos contó Indonesia y Surinam como colonias. Las recomendaciones, dice el consejo, se aplican a 100.000 artículos, que van desde armas ceremoniales hasta banderas, objetos religiosos e incluso restos humanos. El consejo también recomienda volver a mirar los objetos que provienen de lugares donde los Países Bajos no tenían colonias, específicamente si tienen una importancia cultural, histórica o religiosa especial [Dutch News, 2020].

Esas y otras acciones van en el camino hacia la reparación moral, espiritual y material de los africanos y los afrodescendientes. La Defensoría del Pueblo observa que el tiempo que resta del Decenio Internacional de los Afrodescendientes ofrece la oportunidad para que, en el marco de un esfuerzo colectivo, se implemente una agenda de largo plazo que tenga como ejes centrales el perdón y la reparación de los afrodescendientes, por los hechos del pasado y que, así mismo, permita abordar el racismo y la discriminación racial que los afecta en la cotidianidad.

Si bien Colombia no registra leyes o jurisprudencia referida a casos concretos de reparación a los hijos de las víctimas que sobrevivieron a la trata transatlántica y la esclavitud, varios hechos recientes evidencian que la conversación en torno a dicho asunto está en ascenso, tal como lo demuestra la declaratoria de 2021 como año de la libertad por parte del Ministerio de Cultura. Para ello, dicha entidad, a través de la Resolución 001 del 12 de febrero del mismo año, está implementando el Proyecto audiovisual 170, en homenaje a los 170 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia, que busca honrar y dignificar la lucha de los esclavizados por alcanzar la libertad. Igual importancia reviste la decisión de dicha Cartera de reemplazar el Día de la Raza, por el Día de la Diversidad Étnica y Cultural de la Nación Colombiana.

Pese a la ausencia de jurisprudencia específica sobre los hechos del pasado, conviene traer a colación un fallo del Consejo de Estado que, en 2009, dejó en firme las resoluciones que en el año 2008 expidió la Unidad Nacional de Tierras Rurales, mediante las cuales sustrajo de la órbita de la Universidad del Cauca 117.000 hectáreas de tierra y ordenó entregárselas a las comunidades negras que habitan la cuenca del río Naya, lo que reivindicó su derecho a estas, tras más de 329 años de posesión. Dado el rol del Cauca en el pasado esclavista, dicha decisión reviste la mayor importancia.



2.2.2 Las medidas especiales o de acción afirmativa para reparar las injusticias del pasado

Como ya se señaló, las medidas especiales, comúnmente conocidas como de acción afirmativa, están consagradas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ICEERD) y, por lo tanto, comprometen a los Estados parte. En su Recomendación general N.º 32, relativa a las medidas especiales, en el ámbito de la Convención, el CERD se esfuerza por aclarar que las medidas especiales no deben confundirse con los derechos específicos que les son inherentes a determinadas categorías de personas. Tal es el caso de los derechos que les asiste a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes, en virtud de sus diferencias culturales, incluidos el derecho a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, el derecho a practicar su religión o a expresarse en su propio idioma. Se trata de derechos humanos de carácter permanente, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, que no deben confundirse con medidas especiales.

Las medidas especiales a las que hace referencia la Convención difieren de la obligación positiva de los Estados de garantizar los derechos humanos a todos los grupos protegidos por dicho instrumento. Tienen, pues, un significado autónomo a la luz de la Convención y pueden expresarse mediante una gama de instrumentos legislativos, planes, políticas y programas, incluidas las cuotas. Sin embargo, a diferencia de las políticas universales que pueden expresarse mediante los mismos dispositivos, las

medidas especiales comportan unos requisitos particulares, incluido el de la temporalidad; es decir, superadas las desventajas históricas que dan lugar a su aplicación, estas deben ser retiradas.

La necesidad y legitimidad de las medidas de acción afirmativa también fueron destacadas en la Declaración y en el Plan de Acción adoptados en la Conferencia de Durban:

Destacamos la necesidad de diseñar, promover y aplicar en el plano nacional, regional e internacional estrategias, programas y políticas, así como legislación adecuada, que puede incluir medidas especiales y positivas, para promover un desarrollo social equitativo y la realización de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de todas las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, particularmente dándoles un acceso más efectivo a las instituciones políticas, judiciales y administrativas, así como la necesidad de incrementar el acceso efectivo a la justicia, y de garantizar que los beneficios del desarrollo, la ciencia y la tecnología contribuyan efectivamente a mejorar la calidad de vida de todos, sin discriminación; reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración en la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el



disfrute de los derechos y a introducir medidas especiales para alentar la participación igual de todos los grupos raciales y culturales, lingüísticos y religiosos en todos los sectores de la sociedad y para situarlos en pie de igualdad. Entre estas medidas deberían figurar medidas especiales para lograr una representación apropiada en las instituciones de enseñanza, la vivienda, los partidos políticos, los parlamentos y el empleo, en particular en los órganos judiciales, la policía, el ejército y otros servicios civiles, lo que en algunos casos puede exigir reformas electorales, reformas agrarias y campañas en pro de la participación equitativa [ONU, 2001].

La doctrina y la jurisprudencia se han ocupado in extenso de las medidas especiales o de acción afirmativa. Así pues, “la acción afirmativa es una frase que se refiere a los intentos de traer a los miembros de grupos infrarrepresentados, usualmente grupos que han sufrido discriminación, a un grado más alto de participación en determinados programas benéficos. Algunos esfuerzos de acción afirmativa incluyen tratos preferentes, otros no” [Greenwalt, 1983, citado en Rosenfeld, 2011, pp. 53-54].

La Corte Constitucional [2020] entiende por acción afirmativa:

[...] las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o para lograr que los miembros de un grupo sub representado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica,

tengan mayor representación. Lo anterior nos permite preguntarnos dos cosas. La primera, ¿cuáles son las personas o grupos que pueden verse beneficiados a través de una acción afirmativa? La Constitución Política, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia nos mencionan algunos: a) las mujeres; b) las personas en situación de discapacidad; c) las comunidades indígenas; d) las comunidades afrodescendientes y e) las víctimas del conflicto armado. La segunda pregunta consiste en ¿cuáles son las formas de acción positiva? La Corte Constitucional ha indicado que, generalmente, el Estado busca alcanzar condiciones materiales de igualdad a través de la discriminación positiva. Ésta consiste en el conjunto de medidas transitorias destinadas a romper una situación de desigualdad y que se desmontarán cuando dicha desigualdad se supere -p. ej., otorgamiento de becas y subsidios-; asimismo, el Estado puede realizar discriminaciones inversas, tales como las cuotas de empleo público reservadas a mujeres [p. 10].

Entre la gama de medidas que pueden comportar acción afirmativa, las que mayor controversia suelen despertar son las cuotas, aunque, como ya se ha indicado, son ampliamente utilizadas en el ámbito de la mujer y, de manera creciente, en la población afrodescendiente, en diferentes esferas como el acceso a la educación superior, la participación política y el empleo, particularmente en el acceso a cargos públicos.

Las medidas de acción afirmativa pueden ser como punto de partida —por ejemplo, las referidas al



acceso a la educación superior en condiciones preferenciales—, o como punto de llegada —como las circunscripciones especiales para el acceso a los parlamentos—. En uno u otro caso, no pueden ser consideradas como un fin en sí mismo, ya que lo que se busca es eliminar la desigualdad y la discriminación que señalan los grupos destinatarios de estas.

a) Diferencia entre acciones afirmativas y políticas interculturales

Habiendo indicado que las medidas especiales o de acción afirmativa tienen un significado autónomo a la luz de la ICERD, corresponde destacar que también son diferentes de las políticas orientadas a promover el multiculturalismo. A este respecto, conviene señalar que:

[...] las primeras son necesarias, pero no suficientes para alcanzar los ideales de la interculturalidad. Esta categoría plantea un enfoque alternativo al multiculturalismo formulado por Kymlicka, para conseguir la justicia entre grupos culturales. El interculturalismo adopta postulados de la perspectiva de Kymlicka, como la necesidad de los derechos diferenciados y la protección de los derechos individuales, pero, a partir de una crítica constructiva, plantea un enfoque diferente. Trata de ir más allá de la justicia formal basada en el reconocimiento de derechos y resalta la necesidad de cambios estructurales que ataquen las causas de la desigualdad y edifiquen una justicia sustancial. De esa forma, no solo articula la justicia cultural a la justicia social, sino que intenta superar los horizontes

normativos de la tolerancia y la coexistencia, para promover el diálogo, el respeto, la convivencia y el aprendizaje mutuo entre culturas. Las acciones afirmativas son necesarias para alcanzar esos ideales, principalmente la igualdad entre los miembros de distintas culturas, pero no son suficientes. Se requiere un tránsito hacia las políticas interculturales, que ataquen las causas socioeconómicas de la desigualdad más allá de sus consecuencias; que no solo se preocupen por suprimir la discriminación y facilitar la integración de los grupos culturales a la cultura dominante, sino que permitan el desarrollo de sus diferencias; que, en términos normativos, vayan más allá de la tolerancia y la coexistencia para alcanzar el respeto y la convivencia entre culturas; que involucren las diferentes culturas en su diseño e implementación en procesos dialógicos y participativos, y que funcionen a largo plazo o de forma permanente [Cruz, 2013, p. 122].

El enfoque anterior reafirma el carácter de principio fundamental que reviste el artículo séptimo de la Constitución Política, relativo al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En el abordaje que se hace en el presente informe, con respecto al instituto de la consulta previa, queda en evidencia que la escasa profundidad del diálogo intercultural gravita en torno a las complicaciones asociadas al pleno ejercicio del derecho fundamental a la participación, intrínseco a la consulta previa, y que, con frecuencia, deriva en complicaciones para la implementación de proyectos de desarrollo susceptibles de afectar a los grupos étnicos.



b) Marco normativo de las medidas especiales o de acción afirmativa

Como ya se ha señalado, las medidas especiales o de acción afirmativa cuentan con amplio respaldo jurídico internacional, incluidos varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ICERD).

En efecto, la ICERD dispone:

[...] las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron [art. 1, párr. 4]. [...]

2. Los Estados parte tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de

personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

En Colombia, el precepto principal se encuentra en artículo 13 constitucional; sin embargo, debe ser leído en concordancia con otras disposiciones constitucionales, legales y administrativas que lo complementan.

De igual manera, existe un amplio desarrollo jurisprudencial, incluida la Sentencia T-422 de 1993, que abunda en el derecho que le asiste a la población afrodescendiente a ser beneficiaria de medidas de diferenciación positiva, en razón al estado de marginalización social al cual ha estado sometida. Con todo, la sentencia más emblemática es la 371 de 2000, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la Ley 581 de 2000, que le otorgó cuotas a la mujer.

Constitución Política de Colombia de 1991

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; 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.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran [Corte Constitucional, 2020, p. 4].

Así mismo, la Ley 581 de 2000 le otorga cuotas a la mujer para el acceso a cargos públicos en Colombia. Sin duda, es el ejemplo más emblemático de medidas especiales o de acción afirmativa de las que se han adoptado en el país.

En la sentencia de constitucionalidad de la citada Ley 581, el Alto Tribunal estableció una prueba que permite determinar la procedibilidad o no de tales medidas en un caso concreto. Para la Corte, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional permite otorgar un trato distinto a diferentes personas, siempre que se den las siguientes condiciones:

- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;
- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;
- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho — esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga— sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;
- Y, en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no



guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

De igual manera, la Corte Constitucional ha establecido un conjunto de criterios que permiten determinar la procedencia o no de las medidas de acción afirmativa. Tales criterios son:

- Deben ser transitorias y temporales, de tal manera que no perpetúen desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas.
- Deben estar encaminadas a corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero constitucionales que intentan terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio.
- Deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta. Se implementan en situaciones de escasez de bienes o servicios.

Para la Corte,

[...] Este mandato constitucional no se limita al reconocimiento de la igualdad ante la ley, sino que implica la obligación estatal de realizar acciones que eliminen de manera efectiva estas barreras discriminatorias. Así pues, este es un mandato de eliminar la silenciosa y prolongada discriminación hacia los grupos que tradicionalmente han sido excluidos, tales como las personas en situación de discapacidad, los indígenas, las comunidades afrodescendientes o las mujeres. La jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente al respecto: Ha

sido consignada la obligación en cabeza del Estado según la cual éste se encuentra llamado a emprender actuaciones positivas en virtud de las cuales se logre la integración de sectores de la sociedad que, por una antigua e irreflexiva tradición que hunde sus raíces en oprobiosos prejuicios, han sido separados de manera ilegítima del pleno desarrollo de sus libertades. En tal sentido, el texto constitucional ha asumido un compromiso expreso a favor de los sectores de la población que requieren atención especial, por el cual se encuentra obligado a desarrollar acciones afirmativas que avancen en la realización de un orden social más justo y permitan el ejercicio completo de las libertades para todos los ciudadanos [Corte Constitucional, Sentencia T-984 de 2007, citada en Corte Constitucional, 2020, pp. 14-15].

En lo que concierne a los grupos étnicos, las medidas de acción afirmativa de mayor connotación son la Ley 649 de 2001, que desarrolla el artículo 176 de la Constitución Política nacional. La mencionada ley prevé cinco circunscripciones especiales en la Cámara de Representantes, de las cuales dos fueron asignadas a las comunidades negras y una a las comunidades indígenas. Estas últimas también cuentan con dos escaños en el Senado de la República, en condiciones preferenciales. En su favor, también se han puesto en marcha dos fondos de créditos condonables para el acceso de la educación. En el caso de la población afrocolombiana, fue creado mediante la Ley 70 de 1993 y reglamentado por el Decreto 1627 de 1995, que a la fecha ha beneficiado a más de 40.000 estudiantes de pregrado.



No hay duda de que el Estado colombiano considera legítimo y necesario adoptar políticas de acción afirmativa en favor del colectivo materia del presente informe. Así lo corrobora el CONPES 3310 de 2004, sobre “Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana”, adoptado con el propósito de contribuir a mejorar sus condiciones de vida, mediante las siguientes estrategias:

- Promover la equidad de la población negra o afrocolombiana a través de las siete herramientas del Plan de Reactivación Social.
- Implementar acciones afirmativas para la población negra o afrocolombiana a corto Plazo.
- Dotar de un sistema de información que permita la identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población negra o afrocolombiana.

- Formular el plan integral de largo plazo para la población negra o afrocolombiana.
- Seguimiento a las políticas y estrategias para la población negra o afrocolombiana enmarcadas en el plan nacional de desarrollo [CONPES 3310, 2004, pp. 8-15].

c) Experiencias emblemáticas de medidas de acción afirmativa a nivel internacional y nacional

Estados Unidos y la India son, quizá, los países con mayor tradición en la formulación e implementación de medidas de acción afirmativa; sin embargo, en América Latina el proceso avanza de manera positiva y tiende a convertirse en el nuevo marco para la inclusión de los afrodescendientes, tal como se constata en la siguiente tabla:

Tabla 10. Experiencias de medidas de acción afirmativa

País	Medidas de acción afirmativa
Uruguay	Ley N.º 1922 de 2013 - Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral. Otorga el 8 % de los cargos públicos a la población afrodescendientes, a nivel nacional y territorial, como una medida de acción afirmativa, de reparación. Reconoce la discriminación histórica contra los afrodescendientes.
Brasil	Ley N.º 12.990 de junio de 2014. Cuotas para el acceso a cargos públicos de los afrodescendientes/Prietos. En el proceso de implementación, se avanza en la formación de jóvenes diplomáticos.
Colombia	Ley 649 de 2001, que asigna a las comunidades negras dos curules por Circunscripción Especial a la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 176 de la Constitución Política Nacional. Decreto 1627 de 1995, por el cual se reglamentó el Fondo de Créditos Condonables para Estudiantes Afrocolombianos de Bajos Ingresos Económicos y Buen Desempeño Académico, administrado por el ICETEX. Artículo 35 de la Ley 2059 de 2020, sobre emprendimiento: “Factores de desempate [...] 5. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite, en las condiciones establecidas en la ley, que por lo menos diez por ciento (10%) de su nómina pertenece a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rrom o gitana”.



Pais	Medidas de acción afirmativa
Ecuador	Decreto N.º 60 de 2009. Adopta el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Prevé medidas de acción afirmativa para el acceso a cargos públicos de afroecuatorianos y otros grupos discriminados, en un porcentaje correspondiente al de su población. La incorporación de cerca de 30 jóvenes pertenecientes a dichos grupos a la carrera diplomática, mediante mecanismos preferenciales, es un ejemplo emblemático de su aplicación.
Costa Rica	Actualmente tramita un proyecto de ley en el mismo sentido de los países antes citados.
Perú	Adoptó una Ley de Perdón Histórico. Actualmente avanza con miras a la adopción de una ley que traduzca en acciones prácticas tal reconocimiento.
Bolivia	Le otorgó rango constitucional al reconocimiento de la participación política del pueblo afroboliviano.
Chile	Adoptó en 2019 la Ley número 21.151, mediante el cual se "otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, que sienta las bases para el otorgamiento de igualdad de oportunidades a los afrodescendientes en dicho país".

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo, 2019, y Zabala Consulting, 2020.

Como se puede observar, las medidas de acción afirmativa no son extrañas a la legislación latinoamericana. Para el caso colombiano, la más controvertida continúa siendo la Circunscripción Especial que les otorga dos curules en la Cámara de Representantes a las comunidades negras. Sin embargo, la controversia no gira en torno a la legitimidad de la medida; la cuestión tiene que ver con la legitimidad de quienes acceden a esta. La controversia tuvo su momento más álgido en el periodo 2014–2018, cuando dos personas no afrodescendientes fueron avaladas por una organización de comunidades negras y resultaron elegidas, lo que derivó en demandas y el repudio generalizado tanto de las comunidades negras como de otros sectores de la población.

No obstante las críticas que puedan persistir, las ventajas de las medidas de acción afirmativa son evidentes. Más allá de las complicaciones que se constatan en su aplicación, para la Corte

Constitucional, tales medidas comportan las siguientes ventajas:

- a) Contribuyen a garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos puedan ser corregidas.
- b) Sus destinatarios son grupos sociales discriminados que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública, originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles.
- c) Las cuotas de participación aseguran la presencia de las "minorías" en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de los individuos que a ellas pertenecen. Por una parte, refuerzan la imagen social de ese grupo



al asegurarle una representación permanente y, por otra parte, neutralizan los prejuicios y las resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo, ya sea mayoritario o minoritario, lleguen a determinados niveles de presencia política.

- d) Las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad no solo porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión, sino porque, además,

lo hacen sin perjudicar a la administración pública, pues no se les permite ejercer un cargo para el cual no cuentan con los méritos suficientes y, por tanto, no reciben un trato preferencial [Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000].

En lo que respecta a la población afrodescendiente, las iniciativas más recientes se orientan a favorecer su acceso al trabajo en condiciones de equidad.





2.3 La territorialidad: base para el desarrollo de la población afrodescendiente

La población afrocolombiana se encuentra ubicada, principalmente, en las regiones del Pacífico y del Caribe, territorios que representan una gran importancia para el desarrollo de dicha población y para el país en general, en virtud de su posición geopolítica y sus riquezas.

Para los propósitos del presente informe, se hace hincapié en la región del Pacífico —el entorno ancestral más representativo de dicha población—, conformada por 178 municipios de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño¹⁴. Sin embargo, el análisis se enfocará en 53 municipios¹⁵, focalizados por el Acuerdo Final en las subregiones en las cuales se implementan los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs). En su mayoría, estas comunidades habitan territorios colectivos que, de acuerdo con la Ley 70 de 1993, son titulados a una comunidad étnica que ha demostrado una relación histórico-cultural con dicho territorio. Dicha ley también otorga autonomía parcial a las comunidades étnicas en el manejo de los territorios ancestralmente habitados por ellas.

El Pacífico colombiano, al contar con el Chocó Biogeográfico [Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Newmann”, 2016], es una de las regiones más biodiversas del país. Adicionalmente, al ser habitado por las comunidades afrocolombianas e indígenas [DANE, 2019a], cuenta también con una gran riqueza cultural que contrasta con los grandes rezagos sociales y económicos asociados a la pobreza [DANE, 2019c], los conflictos por la tierra debido a disputas sobre el uso, los límites y el nivel de autonomía de los territorios colectivos de las poblaciones étnicas [Villa, 2014], así como con la persistencia de economías ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal [Defensoría del Pueblo, 2016]. A pesar de ser un territorio desproporcionadamente afectado por el conflicto armado, el Pacífico colombiano es también una región que desde la esperanza apuesta por la paz [Instituto Kroc, 2020].

Los territorios colectivos afrocolombianos corresponden al 4,6 % del territorio nacional, 72,4 % de los cuales son áreas de reserva forestal, equivalentes a 3.765.694 hectáreas [ha], que corresponden al 7,38 % de las 20'949.694 ha de reserva del país. En varios territorios ancestrales de comunidades negras hoy se explotan, o se encuentran en trance de explotación, minerales

¹⁴Según el Censo Nacional de Población del 2018, los cuatro departamentos de la región cuentan con 8.105.792 habitantes, los cuales representan el 16,08 % de la población colombiana. El 62 % de los municipios de la región se clasifican en las categorías de rural y rural disperso. El 21,44 % de sus habitantes se autorreconoce como negro, afrodescendiente, raizal o palenquero [NARP] y el 9 % como indígena; en su conjunto, representan el 42,5 % de la población étnica del país [DANE, 2019d].

¹⁵ Municipios PDET de la región del Pacífico: Chocó: 1. Acandí, 2. Bojayá, 3. Carmen del Darién, 4. Condoto, 5. El Litoral del San Juan, 6. Istmina, 7. Medio Atrato, 8. Medio San Juan, 9. Nóvita, 10. Riosucio, 11. Sijí, 12. Unguía, 13. Murindó, 14. Vígía del Fuerte. **Norte del Cauca y Alto Patía:** 15. Argelia, 16. Balboa, 17. Buenos Aires, 18. Cajibío, 19. Caldono, 20. Caloto, 21. Corinto, 22. El Tambo, 23. Jambaló, 24. Mercaderes, 25. Miranda, 26. Morales, 27. Patía, 28. Piendamó, 29. Santander de Quilichao, 30. Suárez, 31. Toribío, 32. Cumbitara, 33. El Rosario, 34. Leiva, 35. Los Andes, 36. Policarpa, 37. Florida, 38. Pradera. **Pacífico medio:** 39. Buenaventura, 40. Guapi, 41. Timbiquí, 42. López de Micay. **Pacífico nariñense y frontera:** 43. Barbacoas, 44. El Charco, 45. La Tola, 46. Magüí, 47. Mosquera, 48. Olaya Herrera, 49. Francisco Pizarro, 50. Ricaurte, 51. Roberto Payán, 52. Santa Bárbara, 53. San Andrés de Tumaco.



como el manganeso, cobre y molibdeno, además de los grandes yacimientos de oro, platino, carbón, entre otros.

En los territorios colectivos, a 2016, habían sido otorgadas alrededor de 48 zonas mineras y tan solo en el departamento del Chocó se estima que hay alrededor de 800 retroexcavadoras. En las tierras de las comunidades negras del Pacífico habían sido sembradas más de 66.000 hectáreas con palma aceitera para biodiesel, de las 339.270 sembradas actualmente en todo el país, sin contar los cultivos que hoy existen en la Costa Atlántica, en especial, en el municipio de María La Baja. Para el 2020, se proyectaba un millón de hectáreas a nivel nacional.

La región del Pacífico cuenta con el 34 % de la oferta hídrica del país: siete cuencas regionales, 39 subcuencas y aporta 10.000 milímetros cúbicos de lluvia al año; así mismo, posee 1.300 kilómetros de costas y los cuatro puertos más importantes del país, y los que se proyectan, así como varios de los corredores viales de expansión para la competitividad, se ubican en territorios afrocolombianos o con gran predominio de dicha población. En contraste, la población afrocolombiana es la más pobre entre los pobres de Colombia, situación que se vincula estrechamente con el racismo y la discriminación racial. De igual forma, a 2010, correspondían al 8,1 % del total de la población en situación de desplazamiento, esto es, el 6 % de los afrocolombianos que se autorreconocieron en el Censo de 2005, y el 14,3 % de los cultivos de coca se ubica en el Pacífico [Murillo, 2010].

En la perspectiva de garantizar que las comunidades negras puedan beneficiarse de manera efectiva de la riqueza de sus territorios ancestrales, la Ley 70 de 1993 contempló todo un capítulo orientado al desarrollo de dicha población. Entre otras disposiciones, incluye el artículo 57, que obliga a la formulación de un plan nacional de desarrollo afrocolombiano, que deberá servir de referente para que el plan de desarrollo cuatrienal refleje la diversidad y las necesidades de dicha población. Sin embargo, tras ocho [8] planes formulados, en los sucesivos Gobiernos, los propósitos subyacentes a dicho eje de la Ley 70 aún están lejos de traducirse en realidad.

2.3.1 La territorialidad colectiva: un proyecto ancestral de la población afrodescendiente

La apropiación, uso y aprovechamiento de la propiedad colectiva de la tierra ha sido una constante histórica de los afrodescendientes en Colombia. Así se desprende del primer título de propiedad colectiva, que corresponde a la comunidad de Barú, en el municipio de Cartagena. En efecto, entre sus miembros compraron en común y proindiviso un predio de 7 caballerías¹⁶ equivalentes hoy a 2.961 hectáreas, por un valor de 1.200 pesos. Este acto fue formalizado en la escritura pública del 19 de mayo de 1851, la cual fue debidamente inscrita ante el escribano público de Cartagena de Indias.

Lo anterior, de acuerdo con el concepto emitido por la Academia de la Historia de Cartagena de Indias

¹⁶ Una caballería de tierras en la provincia de Cartagena equivalía a cuatrocientas veintitrés hectáreas [423 ha].



y en armonía con las medidas agrarias antiguas citadas por la Resolución 134 de 1969 del INCORA, mediante la cual concluyó el proceso de clarificación de la propiedad de la Isla de Barú. Dicha resolución reconoció la existencia del título ancestral de la comunidad negra de Barú en los siguientes términos:

Tenemos también la Escritura #309 del 20 de marzo de 1957, de la Notaria Segunda del Circuito de Cartagena, debidamente registrada, por la cual se protocolizó una escritura del 19 de mayo de 1851, corrida ante el escribano público del Cantón de Cartagena, por medio de la cual el señor MANUEL GONZALEZ BRIEVA, vendió a PILAR CORTES, JOSE ANTONIO MEDRANO, JOSÉ LIBERATO BARRIOS, JOSÉ HIGINIO VILLALOBOS y FRANCISCO GOMEZ, las tierras que comprenden la Isla de Barú, constante de siete caballerías, el día 7 de junio de 1850. Los compradores obran en nombre y representación de la parroquia de Barú, para la cual compran. [...] En tal virtud las referidas tierras corresponden en posesión y propiedad al vecindario de Barú para usar y disfrutar de ellas indistintamente, proindiviso, sin restricción ni exclusión alguna.

[...] sin que se entienda que por la intervención que los exponentes han tenido en el contrato hayan adquirido un derecho especial a las susodichas tierras, i en caso de que pudiesen haberlo adquirido por la razón antes dicha, lo ceden, renuncian i traspasan a favor del mencionado vecindario de Barú.

Según Silvio Garcés [2021], el Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de **Barú** ha fracasado

en su intento de que su titularidad les sea reconocida por la Agencia Nacional de Tierras, debido a las presiones del sector hotelero y pese a que el Tribunal Superior de Bogotá, mediante Sentencia de Tutela del 26 de marzo del 2020, confirmada por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia del 2 de junio del 2020, protegió el derecho fundamental al debido proceso de la comunidad negra de Barú y ordenó la continuidad del procedimiento de titulación colectiva, que había sido archivado por la Agencia Nacional de Tierras. Se trata de un caso muy emblemático; sin embargo, el panorama de la territorialidad para las comunidades negras de la región, así como en el Pacífico, reviste especial importancia para el desarrollo de la población afrocolombiana y del país, pero no se limita a este caso, tal como se constata a continuación:

La Boquilla. Mediante la Resolución 0467 del 12 de abril del 2012, el Gobierno Nacional – INCODER adjudicó el título colectivo de 39,7 hectáreas, que beneficiaron a 2.000 familias. Las tierras fueron entregadas a la comunidad por los presidentes Santos y Obama el 16 de abril del 2012. No obstante, mediante Sentencia del 20 de agosto del 2020, 8 años después, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante Sentencia de esa época, por demanda presentada por empresarios hoteleros de La Boquilla, revocó el título alegando que las tierras se encontraban en el área urbana y no en el área rural de Cartagena. Felizmente, el fallo fue apelado por la Procuraduría y la Sentencia se encuentra siendo revisada.

Islas del Rosario. Mediante la Resolución 3393 del 8 de mayo del 2014, el Gobierno Nacional – INCODER



adjudicó el título colectivo de ORIKA – ISLAS DEL ROSARIO, con una extensión de 100 hectáreas, que beneficiaron a 319 familias, en cumplimiento de una sentencia de tutela de la Corte Constitucional. Sin embargo, el título colectivo no incluyó los derechos de uso y aprovechamiento de las áreas marinas y costeras; por tal razón, la comunidad ha venido reclamando este derecho y se ha enfrentado con los empresarios hoteleros de las Islas.

Los casos arriba mencionados evidencian la compleja dinámica de la territorialidad de la población afrodescendiente, que, en las distintas regiones del país, afecta la materialización o vulnera los derechos territoriales consagrados.

2.3.2 La política de territorialidad colectiva para población afrodescendiente en Colombia

La Constitución Política de 1991, mediante el artículo 55 transitorio, ordenó al Congreso de la República la expedición de una ley especial que le reconociera a las comunidades negras, como grupo étnico, el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios tradicionalmente ocupados por estas comunidades en la cuenca del Pacífico y en otras regiones del país y como una garantía para su desarrollo económico y social y para la protección de sus territorios ancestrales.

Con esta decisión, la Asamblea Nacional Constituyente buscaba resolver los principales conflictos territoriales que, desde la segunda mitad del siglo XX, venían afectando a las comunidades afrocolombianas, como resultado del control territorial y las explotaciones intensivas que, en

materia agrícola, minera, forestal y ganadera, venían ejerciendo personas y empresas nacionales y extranjeras en los territorios tradicionalmente ocupados por estas comunidades y sustentados en permisos y concesiones otorgados por el Gobierno Nacional.

Igualmente, buscaba enfrentar el impacto de la Ley 2.^a de 1959, que afectó los derechos de propiedad, ocupación, posesión y tenencia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Pacífico colombiano y de otras zonas del país, al declarar las tierras baldías ocupadas por ellas como zona de reserva forestal y prohibir su adjudicación.

En desarrollo de este mandato constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 70 del 27 de agosto de 1993, norma que, en 8 capítulos y 68 artículos, reguló de manera integral los derechos étnicos, territoriales, ambientales, socioeconómicos, políticos y culturales de las comunidades afrocolombianas. El marco que emana del artículo 55 transitorio y de la Ley 70 de 1993, para edificar el desarrollo de la población afrodescendiente, muestra que:

- Para erigir la titulación colectiva en el eje articulador del desarrollo de las comunidades afrocolombianas, el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991 y la Ley 70 de 1993 no solo ordenaron la titulación colectiva de los territorios ancestrales, sino que, también, ordenaron al Gobierno Nacional la adopción de los mecanismos especiales que fueren necesarios para el fomento del desarrollo económico y social de estas comunidades, para



la financiación y ejecución de los proyectos productivos, para la dotación de servicios básicos e infraestructura y para la adopción de los programas especiales de crédito, asistencia técnica, financiación especial y capacitación empresarial que les garanticen su soberanía y seguridad alimentaria, les generen ingresos y les permitan superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus integrantes.

- Del mismo modo, los artículos 52 y 55 de la Ley 70 de 1993 ordenan al Gobierno Nacional la creación de instrumentos especiales financieros y crediticios y la adecuación de los existentes, para apoyar las iniciativas productivas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y para que participen, en condiciones de equidad, en las asociaciones empresariales que llegaran a conformar con el sector privado.
- Igualmente, las disposiciones de la Ley 70 de 1993 se complementaron con los avances normativos del Convenio 169 de la OIT, adoptado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad. Dicha ley, en sus artículos 13 al 19, estableció que la utilización del término 'tierras' en los artículos 15 y 16 del Convenio deberá incluir el concepto de 'territorios', lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ocupan o utilizan de alguna u otra manera.
- Posteriormente, mediante la Ley 812 del 2003 se creó el Programa Especial de Compra de

Tierras, que permite dotar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente.

- También, la política de territorialidad colectiva se complementó con el Decreto Ley 902 del 2017, que desarrollo el punto número 1 (reforma rural integral del capítulo étnico del acuerdo de paz de la Habana) y que estableció que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la *constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y restructuración* de los territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente.
- En este contexto, el territorio colectivo, como garantía de desarrollo socioeconómico, no solo incluye la propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por estas comunidades, sino también el derecho de propiedad colectiva sobre los bosques y el vuelo forestal y el derecho de prelación sobre el subsuelo.
- Además, para garantizar la permanencia de las comunidades afrocolombianas en sus territorios ancestrales, el artículo 63 de la Constitución Política de 1991 le otorgó a los territorios colectivos, el carácter jurídico de "tierras comunales de grupos étnicos", inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que involucra, asimismo, el derecho a la consulta previa sobre las decisiones que les afecten, el derecho a un régimen fiscal especial



y el derecho al gobierno de sus territorios y a conformar sus propias entidades territoriales, con participación en los ingresos corrientes de la Nación y en el Sistema General de Participaciones.

Para poner en marcha esta política de territorialidad colectiva con inclusión productiva fue necesario adelantar las siguientes actividades a partir de 1991:

- La construcción entre 1991 y 1995 de un *marco constitucional*, legal, reglamentario y jurisprudencial y doctrinario para la territorialidad colectiva, incluyendo la concertación y expedición del Decreto 1745 de 1995, reglamentario del capítulo 3.º de la Ley 70 de 1993, mediante el cual se estableció el procedimiento de titulación colectiva y se le asignó la competencia al entonces INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras, para adelantar los procesos de adjudicación.
 - La construcción entre 1994 y 1996 de una *institucionalidad* para la territorialidad colectiva. Para ello, se creó la institucionalidad necesaria al interior del Gobierno Nacional, incluyendo la conformación y puesta en marcha de sendas dependencias especializadas en el Ministerio del Interior y el entonces INCORA, para gerenciar este proceso.
 - La organización, constitución y fortalecimiento de los *consejos comunitarios*, como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos susceptibles de adjudicación.
- La contratación en 1996, a través del Ministerio de Ambiente, de un crédito no reembolsable con el Banco Mundial por 5 millones de dólares, para financiar este proyecto y la creación de los comités regionales como espacios de concertación de la titulación colectiva con las comunidades beneficiarias.

Así, durante los últimos 28 años se ha implementado la política de territorialidad colectiva afrocolombiana, que se ha constituido en un hito, en tanto se considera como una de las mayores y más trascendentales reformas agrarias realizada en favor de un grupo étnico y, sobre todo, se ha erigido en el eje articulador del desarrollo socioeconómico de estas comunidades, después de los 170 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia.

2.3.3 Balance de la titulación colectiva en favor de las comunidades negras

De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras —la entidad nacional responsable de la titulación colectiva para los grupos étnicos—, los resultados de la política de territorialidad afrocolombiana, en los últimos 28 años, es decir, entre 1993 y 2021, ha producido la titulación colectiva de 5.764.198 hectáreas en 215 títulos colectivos que benefician a más de 88.503 familias y más de 500.000 personas.

En 1991, cuando se expidió la Constitución Política y se introdujo el AT 55, que ordenó el reconocimiento de las tierras ancestrales, las demandas de tierras de las comunidades negras de Colombia eran aproximadamente de



8.000.000 de hectáreas, distribuidas en las distintas modalidades¹⁷.

Por esa razón y previa la realización por parte del entonces INCORA de un estudio de tenencia de las tierras susceptibles de adjudicación a las comunidades afrocolombianas, el Gobierno Nacional proyectó la meta de 8.000.000 de hectáreas, que debían titularse colectivamente a las comunidades negras de todo el país. Para la cuenca del Pacífico se fijó la meta de titular colectivamente

5.600.000 hectáreas de tierras, para adjudicarse en un término de 10 años, contados entre 1996 y el 2006, tal como se puede ver en la tabla 11.

Para ese efecto, en 1994, el INCORA avanzó en la formulación de un plan de acción para la territorialidad colectiva afrocolombiana, el cual fue incorporado en la Ley 188 de 1995, mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 1994–1998, y en el documento CONPES 2909 de 1997.

Tabla 11. Proyección de la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras

N.º	Instrumentos de territorialidad afrocolombiana	Instrumento jurídico	Ubicación	Hectáreas proyectadas
1	La titulación colectiva de tierras baldías en el Pacífico y en otras zonas del país	Ley 70 de 1993	Pacífico, otras regiones del país.	6.500.000
2	El Programa Especial de Compra de Tierras	Ley 812 de 2003	Comunidades negras sin tierra en todo el país	200.000
3	El Subsidio Integral de Reforma Agraria para Consejos Comunitarios	Ley 1715 de 2015	Comunidades negras sin tierra en todo el país	200.000
4	Predios cedidos por las comunidades o por las entidades públicas y privadas	Ley 70 de 1993	Todo el país	50.000
5	El Programa Especial de Saneamiento, Ampliación y Restitución de Tierras Despojadas	Decreto Ley 902 de 2017	Capítulo Étnico de los acuerdos de paz de la Habana	200.000
6	Tierras de sabanas, playones comunales y reservas territoriales del Estado	Sentencia T-680 de 2012, Corte Constitucional	Caribe, valles interandinos	100.000

¹⁷ *Tierras baldías*, ubicadas principalmente en la cuenca del pacífico y en otras regiones del país y ocupadas tradicionalmente por estas comunidades. *Tierras adquiridas* para las comunidades negras que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente en todo el territorio nacional, adquiridas por el programa especial de compra de tierras y el subsidio integral de reforma agraria. *Tierras cedidas* por las propias comunidades y por las entidades públicas y privadas para la titulación colectiva. *Tierras restituidas*, provenientes del programa especial de saneamiento, ampliación y restitución de tierras despojadas. *Tierras de sabanas y playones comunales* y reservas territoriales del Estado, donde estas comunidades han habitado por siglos. *Tierras de extinción judicial y administrativa del dominio*, incluyendo aquí las 200.000 hectáreas de la cuenca del río Naya, ubicadas entre los departamentos del Valle y Cauca y reclamadas por las comunidades negras, porque las vienen ocupando hace más de 300 años. *Tierras compatibles con parques nacionales naturales y áreas protegidas*, donde las comunidades negras se encuentran asentadas antes de la constitución del área protegida. *Tierras sustraídas de la reserva forestal* de la Ley 2.ª de 1959, que se encuentran por fuera del Pacífico y donde las comunidades negras se encuentran establecidas.



N.º	Instrumentos de territorialidad afrocolombiana	Instrumento jurídico	Ubicación	Hectáreas proyectadas
7	La titulación colectiva de tierras provenientes de extinción judicial y administrativa del dominio	Ley 1753 de 2015	San Andrés, Providencia y Santa Catalina y todo el país	250.000
8	Tierras comunales ubicadas en parques nacionales naturales y áreas protegidas	Ley 1955 de 2019	15 parques nacionales naturales en todo el país	200.000
9	Tierras sustraídas de la reserva forestal de la Ley 2.a de 1959	Ley 70 de 1993,	7 zonas de reserva forestal del país	300.000
TOTAL				8.000.000

Fuente: Tomado de Garcés [2021].

Como se puede constatar, los mayores avances en titulación colectiva de tierras se han presentado en el Pacífico colombiano, especialmente, en la cuenca del Pacífico, con 194 títulos de los 215 expedidos y 5.700.000 hectáreas de las 5.764.000 adjudicadas, esto es, más del 99,5 % de la titulación colectiva realizada.

Ello es entendible, en parte, debido a la confluencia de un conjunto de factores: primero, la posesión, uso y goce de territorios que, jurídicamente, se encontraban en cabeza del Estado, ya que eran considerados tierras baldías; segundo, el nivel de organización de la comunidad, que derivó en la institución de los consejos comunitarios como forma de administración del territorio y, tercero, la

asignación oportuna de un empréstito por parte del Banco Mundial. A lo anterior se sumó un recurso humano altamente calificado y comprometido con el proceso de titulación. La velocidad con la que se dio el proceso neutralizó los conflictos asociados a la dinámica de apropiación de la tierra en Colombia, caracterizada por la concentración en pocos individuos, lo que remite a los orígenes del conflicto armado en el país.

Todo lo anterior contrasta con el panorama de territorialidad que han enfrentado los afrodescendientes en la región Caribe y otras zonas con condiciones similares, incluidos los valles interandinos.

Tabla 12. Titulación colectiva de tierras de comunidades negras por departamento

Departamento	Títulos colectivos	N.º hectáreas
Chocó	60	3.000.000
Nariño	52	1.270.000
Valle del Cauca	43	579.000
Cauca	20	576.000
Antioquia	17	269.000
Risaralda	2	5.000

Fuente: Tomado de Garcés [2021].



Estos resultados muestran que la meta proyectada para el Pacífico colombiano de titular 5.600.000 hectáreas de tierras baldías se ha cumplido a cabalidad en más de un 102 %, porque hasta la fecha se han titulado 5.700.00 hectáreas, las cuales, frente a la meta global de 8.000.000 de hectáreas, representan un 71 %.

Titulos colectivos en trámite en la Agencia Nacional de Tierras. Por otra parte, a la fecha, la Agencia Nacional de Tierras tramita más de 384 solicitudes de titulación colectiva, con un área aproximada solicitada de 300.000 hectáreas, ubicadas principalmente en el Caribe, los Valles Interandinos, Antioquia, norte del Cauca, la amazonia y la Orinoquía.

Entre los títulos colectivos ya expedidos y aquellos que se tramitan, se llega a un consolidado de más de 6.000.000 de hectáreas, lo que representa un poco más del 6 % del territorio continental del país, que tiene cerca de 114 millones de hectáreas.

Con estos resultados, la política de titulación colectiva para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se ha convertido en una de las políticas de reforma agraria más importantes y trascendentales, que se hayan realizado en cualquier parte del mundo, en favor de un grupo étnico.

2.3.4 Retos y desafíos de la política de territorialidad

Pese a los logros alcanzados, para que la política de territorialidad colectiva pueda continuar erigiéndose en el eje del desarrollo socioeconómico de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, debe asumir y superar los

principales *retos y desafíos*, que se pueden resumir en las siguientes situaciones problemáticas:

a) Política de territorialidad colectiva

Pese a que el artículo 1.º de la Ley 70 de 1993 ordena aplicar la política de territorialidad colectiva para dotar de tierras a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de otras zonas del país distintas del Pacífico, los resultados muestran que esta no avanza en otras regiones, como en el Caribe, los Valles Interandinos, el norte del Cauca, la Orinoquía, la Amazonía y el Meta y los Santanderes; así mismo, la Agencia Nacional de Tierras no está atendiendo las demandas de territorialidad de estas comunidades, que van más allá de los terrenos baldíos, rurales y ribereños propios de la cuenca del Pacífico.

En efecto, por fuera del Pacífico, esto es, en otras regiones del país, se han expedido 21 títulos colectivos, principalmente en Bolívar, Magdalena, La Guajira y Putumayo, con un área superior a las 64.000 hectáreas tituladas, una cifra que comparada con la meta planteada hace 28 años de titular cerca de 900.000 hectáreas por fuera del Pacífico no equivale ni siquiera al 5 %.

b) Política de titulación colectiva de tierras para las comunidades afrocolombianas

La ejecución de la política de territorialidad para las comunidades negras durante el actual Gobierno es baja si se compara con los Gobiernos anteriores, que, desde la entrada en vigor de la Ley 70 de 1993, habían mantenido un impulso a esta política, como se muestra en las tablas 14.



Tabla 13. Títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras durante el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez (7 de agosto de 2018 - 30 de diciembre de 2020)

N.º	Consejo comunitario	Ubicación	Hectáreas	Familias	Resolución
1	Tucurínca	Magdalena/Zona Bananera	351	18	4827 del 26/06/2020
2	Fernando Ríos Hidalgo	Magdalena/ Sabanas de San Ángel	369	30	4375 del 10/06/2020
3	Afroitaibe	Cauca/Páez	33	82	4373 del 10/06/2020
4	La Pedregoza	Cauca/El Bordo, Patía	144	13	5993 del 10/07/2020
5.	Palenque de la Vereda las Trescientas	Atlántico/Galapa	19	18	4826 del 23/06/2020
6.	Capitanía II	Cauca/ Páez	122	21	4374 del 10/06/2020
7.	Martin Luther King	Putumayo/Mocoa	125	28	5095 del 30/06/2020
8.	La Diáspora	La Guajira/San Juan del Cesar	35	158	5096 del 30/06/2020
8	TOTAL		1.198	368	

Fuente: Tomado de Garcés (2021).

Tabla 14. Títulos colectivos adjudicados por los diferentes Gobiernos entre 1994 y 2021

N.º	Periodo de Gobierno	Títulos	Hectáreas
1	Samper, 1994 – 1998	22	1.095.622
2	Pastrana, 1998 – 2002	76	2.958.855
3	Uribe I, Uribe II, 2002 – 2010	76	1.267.697
4	Santos I, Santos II, 2010 – 2018	36	442.907
5	Duque, 2018 – 2021	8	1.198
	Total vigencias 1994 – 2021	215	5.764.198
Total áreas susceptibles de adjudicación: 8.000.000			
Total solicitudes de adjudicación pendientes de trámite en el INCODER: 384 solicitudes, que involucran un área aproximada de 300.000 hectáreas			

Fuente: Tomado de Garcés (2021).



c) Titulación colectiva

De las 384 solicitudes de titulación colectiva presentadas por las comunidades negras a la Agencia Nacional de Tierras, 234 se encuentran en estado de “rezago”¹⁸; algunas fueron presentadas hace más de una década y existen múltiples fallos judiciales que por vía de tutela le han ordenado a la Agencia Nacional de Tierras agilizar las actuaciones y proteger los derechos territoriales de estas comunidades, pero incluso, en estos casos, los procesos no avanzan.

Para atender el rezago, en el acta de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, incorporada en el parágrafo 3.º del artículo 4.º de la Ley 1955 del 2019, se acordó que la Agencia Nacional de Tierras formulara y ejecutara un plan de choque, que demanda una inversión de \$500.000 millones de pesos. Dicha cifra está prevista en los 19 billones de pesos que el Gobierno Nacional acordó invertir con las comunidades negras, en la protocolización del plan de desarrollo.

Sin embargo, el plan de choque no se ha puesto en marcha, ante lo cual la Agencia Nacional de Tierras viene aplicando la figura de los planes de acción ordinarios y solo atiende por año en promedio 20 solicitudes, con lo cual está violando el debido proceso y los términos procesales previstos en la Ley 70 de 1993 y en el Decreto 1745 de 1995. Esto, en la práctica, significa que, para atender las 348 solicitudes, la Agencia necesitaría 18 años.

d) Programas especiales de compra de tierras y subsidio integral para los consejos comunitarios

Los programas especiales de compra de tierras y el subsidio integral de reforma agraria fueron previstos en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, que fue modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007 y, posteriormente, fue ratificada su vigencia por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015. Su fin es dotar con tierras a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que no la tienen o la tienen de manera insuficiente. Dichos programas no han contado con los recursos presupuestales para atender las demandas presentadas y los recursos que se han asignado no se ejecutan con eficiencia, frustrando de esta manera las posibilidades para acceder a la propiedad colectiva de dichas comunidades.

Por ejemplo, de los \$17.000 millones de pesos asignados para ejecutar la política de compra de tierras para las comunidades negras en la vigencia 2018, la Agencia Nacional de Tierras solo ejecutó el 35 %. En la vigencia del 2019, ejecutó el 58 % y ante la falta de ejecución, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le recortó \$4.000 millones de pesos de los \$17.000 millones inicialmente asignados. En 2020, de los \$17.000 millones de pesos asignados, a noviembre del 2020 solo se habían comprometido \$5.000 millones, que equivalen a una ejecución del 30 %, lo que implica el riesgo de devolución de \$12.000 millones al Tesoro Nacional.

¹⁸ Oficio 202010010 40281 del 15 de octubre de 2020, dirigido por la Agencia Nacional de Tierras a la Comisión Legal Afro del Congreso de la República.



e) Programas especiales de saneamiento, ampliación, reestructuración y restitución de territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

El capítulo étnico del acuerdo de paz de la Habana creó el Fondo de Tierras para la Paz, adoptado mediante el Decreto 902 del 2017. En este marco, la Agencia Nacional de Tierras debió darle preferencia a la aplicación de los procesos de ampliación, saneamiento y restitución de los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes. No obstante, estos instrumentos no han sido puestos en marcha.

f) Destinación de los bienes objeto de extinción del dominio para el pueblo raizal, tal como lo ordenó el artículo 109 de la Ley 1753 del 2015, y hacer extensiva esta destinación a las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras de todo el país

Se adjudicarán a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras las tierras adquiridas por extinción administrativa y judicial del dominio que se encuentren ubicadas en áreas de influencia de estas comunidades.





g) Política de territorialidad colectiva para las comunidades afrourbanas

Pese a que cerca del 70 % de la población afrodescendiente de Colombia vive en las áreas urbanas de las grandes y medianas ciudades, no existe una política pública orientada a la atención integral de estas comunidades y a la solución de sus problemas de territorialidad en el marco de la relación campo–poblado.

h) La inclusión productiva en la política de territorialidad colectiva

No se evidencia un avance en la implementación del artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, que ordena no solo la titulación colectiva de los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas, sino también la adopción de los mecanismos especiales que sean necesarios para la protección de su identidad cultural y para el fomento de su desarrollo económico y social.

En efecto, solo se ha avanzado en la formalización de los territorios colectivos ancestrales del Pacífico colombiano, pero no se ha complementado esta política con la adopción de los mecanismos especiales para el fomento del desarrollo económico

y social de estas comunidades, para la financiación y ejecución de los proyectos productivos, la dotación de servicios básicos e infraestructura productiva ni para la adopción de los programas especiales de crédito, asistencia técnica, financiación especial y capacitación empresarial, que les permitan desarrollar sus actividades productivas, garantizar su soberanía y seguridad alimentaria, generar ingresos, superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus integrantes.

i) La política de territorialidad colectiva se ha ejecutado en medio del conflicto armado; persisten los riesgos para la vida, la cultura y los territorios de las comunidades afrocolombianas

Dado que esta política se ha ejecutado en medio del conflicto armado que en los últimos 50 años ha vivido el país, las comunidades afrocolombianas han debido enfrentar el repoblamiento de sus territorios ancestrales y la imposición de autoridades paralelas a los consejos comunitarios, lo cual se ha traducido en el asesinato y la desaparición de sus líderes y autoridades, el despojo violento de los territorios ancestrales, el desplazamiento forzado y la destrucción de la infraestructura económica y social basada en las prácticas tradicionales de producción.



3

Conclusiones y recomendaciones



3.1 Conclusiones

La Defensoría del Pueblo constata la especial importancia que representa la conversación global en torno al racismo y la discriminación racial estructural y sistémica que afecta a los afrodescendientes, incluso en Colombia, en particular, en el marco de la Conferencia de Durban y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024), así como su programa de actividades, adoptados por las Naciones Unidas. Dicha temática ha adquirido un renovado impulso tras el asesinato de George Floyd en los Estados Unidos y la constatación de los impactos desproporcionados de la pandemia por covid-19 en los afrodescendientes. Valorar su importancia es el camino que guiará hacia el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de esta población.

Cada vez son más las personas que reconocen que los afrodescendientes en Colombia fueron víctimas de la trata transatlántica y de la esclavitud, y que continúan siéndolo de sus consecuencias. Estas prácticas, entre otras formas, se expresan en la situación de racismo y discriminación racial estructural y sistémica que aún los afecta. No obstante, gracias al conjunto de políticas y medidas que han sido adoptadas en su favor, se observan progresos en varias esferas; por ejemplo, Colombia cuenta con un amplio marco legal, institucional e instrumental, orientado a la garantía de los derechos de los afrodescendientes que, entre otras cuestiones, soporta su reconocimiento como grupo étnico, sujeto de derechos colectivos y destinatarios del Convenio 169 de la OIT, relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Por su parte, las medidas especiales o de acción afirmativa, incluidas las leyes de cuotas, son un mecanismo legítimo y expedito para reparar las injusticias del pasado; por tanto, se alienta al Gobierno y al Congreso de la República a profundizar sus esfuerzos en esa dirección. Con el mismo fin, la Defensoría del Pueblo renueva su compromiso de presentar un proyecto de ley de reconocimiento, perdón y reparación histórica en favor de los afrodescendientes, con la activa participación de las víctimas y de todas las partes interesadas.

Respecto al racismo y la discriminación racial en el ámbito laboral, estos fenómenos se expresan como barreras para el acceso de los afrodescendientes al empleo, en especial, al calificado; en el ámbito escolar, suponen avanzar en la adecuación institucional que permita profundizar en acciones preventivas y en las rutas de atención y acompañamiento.

No obstante la frecuencia con que se presentan los hechos de racismo y discriminación racial en Colombia, y que existe un marco jurídico generoso para combatir dichas prácticas, incluida la Ley 1482 de 2011 que las penaliza, persisten vacíos en la sanción de estas.

En cuanto a los derechos colectivos de las comunidades afrodescendientes, a casi 30 años de su expedición, aspectos centrales de la Ley 70 de 1993 aún continúan sin ser reglamentados, incluidos los capítulos IV, V y VII, que versan sobre recursos naturales, minería y desarrollo, respectivamente.

En relación con la consulta previa, a pesar de las directrices trazadas por la Corte Constitucional



en diversos fallos de tutela, persisten problemas asociados a los procesos de este derecho fundamental, en particular, en la interlocución con el Espacio Nacional de Consulta. Aun así, la Defensoría del Pueblo valora positivamente la incorporación de un capítulo étnico en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022.

En cuanto a los derechos territoriales, se constata que la política de titulación colectiva implementada en favor de las comunidades negras, y que ha derivado en la adjudicación de cerca de 6 millones de hectáreas de tierra, constituye un caso emblemático a nivel internacional. Sin embargo, preocupa la existencia de cientos de solicitudes de titulación colectiva presentadas por las comunidades negras rezagadas, así como la persistencia de serias limitaciones para que aquellas asentadas en dichos territorios puedan gozar plenamente del derecho a la tierra. Muchas de estas limitaciones están relacionadas con las afectaciones del conflicto armado.

Lo anterior, toda vez que se observa que, pese a la firma del acuerdo de paz con la antigua guerrilla de las FARC-EP, los afrodescendientes en Colombia, en especial, aquellos que habitan en la región del Pacífico, los Valles Interandinos y los Montes de María, en el Caribe colombiano, junto con los pueblos indígenas, continúan siendo víctimas desproporcionadas del conflicto armado interno y la violencia en sus territorios, lo que deriva en una profunda crisis humanitaria. Así mismo, se constata un incremento de los impactos de la violencia en las mujeres, por lo que la Defensoría del Pueblo recuerda su Resolución N.º 071 de 2019, relativa a la crisis humanitaria en el Pacífico, así como

los siguientes informes defensoriales: *Violencias basadas en género y discriminación, Territorios étnicos afrocolombianos en el posacuerdo, paro cívico de Buenaventura, y Garantía y protección del derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia*, entre otros.

3.2 Recomendaciones

A partir de las graves situaciones de discriminación racial contra la población afrodescendiente —lo que de suyo constituye una violación flagrante de derechos humanos individuales y colectivos en cabeza de estas comunidades—, la Defensoría del Pueblo emite las siguientes recomendaciones, cuyo fin es combatir y remediar, en distintos niveles y ámbitos, el fenómeno de la discriminación racial.

Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Relaciones Exteriores:

- Adelantar una evaluación exhaustiva, con el fin de identificar los avances y los obstáculos en el cumplimiento de las recomendaciones de los organismos internacionales, referidas a la población afrodescendiente. Así mismo, verificar los compromisos asumidos en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, incluida la formulación de un plan de acción nacional, mismo que fue contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo anterior y renovado mediante la Ley 1955 de 2019, el actual Plan Nacional de Desarrollo.



- Presentar a la Defensoría del Pueblo un informe detallado, dentro de los tres meses siguientes a la notificación del presente informe defensorial, que contenga, entre otras medidas, mecanismos orientados a remover las limitaciones que sean identificadas.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Interior:

- Elaborar y presentar a las comunidades, autoridades y organizaciones afrodescendientes, por conducto de la Defensoría del Pueblo, un informe, por lo menos trimestral, sobre la implementación del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Desarrollo, comenzando por el tercer trimestre del año 2021.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y al Departamento Administrativo de la Función Pública:

- Llevar a cabo una evaluación integral, orientada a determinar los impactos de la implementación del enfoque diferencial afrocolombiano en las políticas públicas, en los niveles central y territorial; para ello, es necesario identificar los factores y estrategias transversales que deben ser promovidos e impulsados por los entes rectores de política pública nacional.

Al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia:

- Diseñar e implementar conjuntamente, con la participación de las propias comunidades y organizaciones afrodescendientes, un plan de acción que contenga acciones y estrategias orientadas a la profundización del reconocimiento étnico de la población afrodescendiente en Colombia.

Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Cultura:

- Promover gestos simbólicos de reconocimiento y perdón en favor de los afrodescendientes por los hechos del pasado, con plena observancia de los estándares nacionales e internacionales, previstos para salvaguardar la dignidad y el rol de las víctimas. Para tal fin, la Defensoría del Pueblo ofrece su concurso, sobre todo, en lo relacionado con la definición de un marco de acciones de esta naturaleza e identificando responsables institucionales y mecanismos de articulación con las políticas de reparación integral y de paz, en el corto, mediano y largo plazo.
- Incluir en su marco de gestión institucional estrategias para abordar los actos de racismo y discriminación racial que afectan a los afrodescendientes en su vida cotidiana, en procura de remover estos silenciosos procesos de injusticia.
- Adelantar campañas de promoción de la diversidad étnica y cultural como fundamento de la nacionalidad colombiana, incluyendo acciones y estrategias de prevención del racismo y la discriminación racial, incluso mediante el uso de códigos cívicos.



- Adelantar encuestas públicas periódicas a la ciudadanía, relacionadas con la percepción del racismo y discriminación racial en Colombia, incluido el entorno escolar.
- Fortalecer la Cátedra de Estudios Afrocolombianos de que trata la Ley 70 de 1993, el Fondo de Créditos Condonables, previsto mediante el Decreto 1627 de 1995, y, en general, la profundización de la dimensión afrocolombiana en los programas especiales y generales dispuestos para la formación de capital humano, de conformidad con el marco constitucional y el Convenio 169 de la OIT.

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Diseñar y poner en marcha una política pública nacional de carácter integral, convenida con las organizaciones, instancias y autoridades de concertación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para la implementación efectiva de la etnoeducación en todos los territorios de estas comunidades.
- En concurso con el ICFES, adelantar los estudios y las acciones necesarias con las demás instituciones concernidas, a efectos de incorporar en las pruebas de Estado una batería de preguntas orientadas a favorecer el conocimiento sobre las contribuciones de la población afrodescendiente a la construcción de la Nación colombiana. De dicha manera, se aportaría a la consolidación de una imagen equitativa de lo que dicha población representa para el país.

- Formular e implementar un protocolo de atención para casos de racismo y discriminación racial en el entorno escolar, e informar a la Defensoría del Pueblo y en su página web acerca de los progresos en este ámbito.

Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- Previa las consultas y los procesos de concertación que proceden, cumplir con la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, en los componentes ambiental, minero, de desarrollo productivo, de financiación especial, de asistencia técnica y de capacitación empresarial.

Al Ministerio del Interior, al Ministerio del Trabajo, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Congreso de la República:

- Adoptar una política pública orientada a la superación del racismo y la discriminación racial que acusan los afrodescendientes. Esta debe privilegiar las medidas especiales o de acción afirmativa, en particular, aquellas concernientes al acceso al empleo y a la educación en condiciones de equidad y sin discriminación. Para tal propósito, es necesario tomar en cuenta experiencias internacionales que las ubican como mecanismo expedito para combatir el racismo y la discriminación racial estructural y reparar, así, las injusticias del pasado.



Al Ministerio del Trabajo:

- En concordancia con las ordenes que le fueron impartidas por la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-572 de 2017, referida al caso de racismo y discriminación racial en el entorno laboral de que fue víctima el señor Jonh Jak Becerra, profundizar sus esfuerzos orientados a propiciar políticas de diversidad al interior de las empresas y organizaciones del sector privado, que, entre otras acciones, incluyan la dimensión étnico-racial en sus reglamentos de trabajo y en sus programas de capacitación. El objetivo es prevenir agresiones y microagresiones, y combatir sesgos conscientes e inconscientes en el entorno laboral, incluidos los procesos de selección y ascenso.

A la Fiscalía General de la Nación:

- Profundizar los procesos de formación a fiscales y otros funcionarios competentes e interesados, a efectos de propiciar mayores resultados en las investigaciones de los casos que se adelantan por racismo y discriminación racial en contra de la población afrodescendiente.

Al Ministerio del Interior:

- Realizar una auditoría independiente para identificar las deficiencias en los procesos de consulta previa con la población afrocolombiana y dar a conocer los resultados a la Defensoría del Pueblo, así como a la opinión pública en general, dentro de los seis meses siguientes al presente informe defensorial.

- Elaborar un informe que dé cuenta del nivel de cumplimiento de los acuerdos suscritos con la población afrocolombiana, en el marco de negociaciones en frío y en los paros cívicos que tuvieron lugar en Chocó y Buenaventura en 2017, junto con las entidades concernidas.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Interior y a la Agencia Nacional de Tierras:

- Impulsar una estrategia de productividad en los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, para avanzar en emprendimientos productivos sostenibles, garantizar su seguridad alimentaria, generar empleo e ingresos y contribuir a superar las condiciones de pobreza e inequidad que enfrentan estas comunidades.

- En armonía con lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución Política, apoyar el fortalecimiento organizativo de los consejos comunitarios, como entidades públicas de régimen especial y máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos. Para ello, es necesario promover su participación en los ingresos corrientes de la Nación y en el Sistema General de Participaciones.

- Promover la continuidad y amplificación de la política de territorialidad colectiva, ejecutándola con mayor intensidad en el Caribe, Antioquia, el eje cafetero, los Valles Interandinos, el norte del Cauca, los Santanderes, la Orinoquía y la Amazonía. Para tal fin, se deben aplicar los



instrumentos de saneamiento, ampliación, restitución y reestructuración de los territorios colectivos, dispuestos en el Decreto Ley 902 del 2017, para garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con los más altos estándares internacionales en la materia previstos en el Convenio 169 de la OIT.

A la Agencia Nacional de Tierras:

- Ejecutar el plan de choque acordado con las comunidades negras en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, para atender el rezago de las 384 solicitudes de titulación colectiva que se encuentran represadas, con una inversión aproximada de \$50.000 millones de pesos.
- Dar apertura a la subcuenta afro en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de poner en marcha el Programa Especial de Saneamiento, Ampliación, Reestructuración y Restitución de Territorios Colectivos, de acuerdo con el Decreto Ley 902 del 2017.
- Aplicar la efectiva destinación para el pueblo raizal de los bienes objeto de extinción del dominio, ubicados en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en armonía con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 1753 de 2015, cuya vigencia fue ratificada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019; así mismo, avanzar en la adopción del Estatuto del pueblo raizal, para reglamentar los mecanismos de acceso y formalización de la propiedad raizal.

A la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

- Asignar los montos y recursos acordados con el pueblo afrocolombiano para la continuidad del Programa Especial de Compra de Tierras para las Comunidades Negras que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente y para el otorgamiento del Subsidio Integral de Compra de Tierras para los consejos comunitarios.

Frente a los impactos desproporcionados del conflicto armado interno y la violencia contra la mujer, la Defensoría del Pueblo reitera sus recomendaciones contenidas en sus resoluciones y en los informes anteriormente nombrados, en particular, las siguientes:

Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Atender y superar integralmente la crisis humanitaria que enfrentan los territorios colectivos, derivada del conflicto armado, del desplazamiento forzado y de la violación de los derechos humanos. Para esto, es necesario superar los riesgos que aún persisten contra la vida, los territorios y la cultura de las comunidades afrocolombianas.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Interior:

- Que el Gobierno Nacional cumpla con la efectiva financiación y ejecución de los 239



compromisos por valor de 19 billones de pesos acordados con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 y que fueron incorporados en el artículo 4.º, parágrafo 3.º, de la Ley 1955 de 2019.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Instituto Nacional de Salud:

- Presentar un plan que contenga acciones y estrategias tendientes a superar los problemas presentados en los tres últimos censos nacionales de población y en los registros administrativos, incluido el reporte diario de contagios y fallecimientos por covid-19.

- Presentar a la Defensoría del Pueblo un informe al respecto dentro de los tres meses siguientes a este informe defensorial.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Instituto Nacional de Salud, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- Adelantar una evaluación que dé cuenta de los impactos de la pandemia del covid-19 en la población afrocolombiana, en aspectos como la vida, la salud, el empleo, la educación y otras esferas de su vida económica, social y cultural.



Referencias bibliográficas



Amaya Porras, A. [2020, 17 de julio]. Francia empieza el proceso de restitución de bienes culturales de Senegal y Benín. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200716-francia-restitucion-bienes-culturales-senegal-benin>

Anti-Slavery International. [2007]. *Tony Blair apologizes for Britain's role in the Slave Trade*. <https://www.antislavery.org/tony-blair-apologies-britains-role-slave-trade-2/>

Banco Mundial. [2018]. *Afrodescendientes en Latinoamérica. Hacia un marco de inclusión*. Banco Mundial.

BBC News. [2013, 6 junio]. *Reino Unido pagará millones por abusos en Kenia*. https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/06/130606_ultnot_reino_unido_kenya_mau_mau_nc

Bernal-Camargo, D. R. y Padilla-Muñoz, A. C. [2018]. Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la Constitución Política colombiana de 1991. *Revista Jurídicas*, 15 [1], 46-64.

Cámara de Representantes de Bélgica [*La Chambre des représentants*]. [2020]. *Commission spéciale Congo - Passé colonial*. <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?language=fr§ion=/pri/congo&story=commission.xml>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. [2018]. *El renacer del Alto Naya*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/el-renacer-del-alto-naya/>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. [2009]. *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/el-salado-esa-guerra-no-era-nuestra/>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. [2015]. *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/buenaventura-un-puerto-sin-comunidad-2/>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. [2021]. *La masacre de Bojayá, un compromiso contra el olvido*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/la-masacre-de-bojaya-un-compromiso-contra-el-olvido/#:~:text=El%20Observatorio%20de%20Memoria%20y,2%20de%20mayo%20de%202002>.

Cepeda, M.J. [1992]. *Los derechos fundamentales de la constitución de 1991*. Editorial Temis.

Colprensa y El País. [2021, 11 de octubre]. Acusan a patrulleros implicados en muerte de Anderson Arboleda, en Puerto Tejada. *El País*. <https://www.elpais.com.co/judicial/acusan-a-patrulleros-implicados-en-muerte-de-anderson-arboleda-en-puerto-tejada.html>.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina. Retos para la inclusión*. Documentos de proyectos [LC/PUB.2020/14].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018). *Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad*. CEPAL y Cooperación Española.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina*. Informes COVID-19. CEPAL.

Comisión Interamericana de derechos Humanos [CIDH]. (2011). *Informe sobre la situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8311.pdf>

Comisión Interamericana de derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos*. En: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/IA2020cap.5.CO-es.pdf>

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD]. (2009). *Recomendación general N.º 32 - Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. CERD/C/GC/32. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fcb51d.pdf>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD]. (2011). *Recomendación general N.º 34 aprobada por el Comité Discriminación racial contra afrodescendientes*. CERD/C/GC/34. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8466.pdf>.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD]. (2018). *Diecisiete al diecinueve informes periódicos que Colombia debía presentar en 2018 en virtud del artículo 9 de la Convención*. CERD/C/COL/17-19.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD]. (2020). *Recomendación general núm. 36 [2020], relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden*. CERD/C/CG/36.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD]. (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 16º a 23º de la Santa Sede**. CERD/C/VAT/CO/16-23.



Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo 13, 7 de julio de 1991 [Colombia].

Coronado Delgado, S. A. [2006]. El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia. *Controversia* [pp. 48-81].

Corte Constitucional de Colombia. [1996, 10 de septiembre]. *Sentencia T-422 de 1996*. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-422-96.htm#:~:text=T%2D422%2D96%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20diferenciaci%C3%B3n%20positiva%20corresponder%C3%ADa%20al,desarrollo%20econ%C3%B3mico%2C%20social%20y%20cultural>.

Corte Constitucional de Colombia. [2000, 29 de marzo]. *Sentencia C-371 de 2000*. M. P.: Carlos Gaviria Díaz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-371-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. [2001, 14 de febrero]. *Sentencia C-169/01*. M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional de Colombia. [2003, 04 de febrero]. *Sentencia C-067 de 2003*. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. [2005, 26 de octubre]. *Sentencia T-1090 de 2005*. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-1090-05.htm#:~:text=Sentencia%20T%2D1090%2F05&text=Conforme%20a%20la%20doctrina%20constitucional,un%20testimonio%20que%20considere%20sospechoso.&text=En%20conclusi%C3%B3n%20el%20juez%2C%20como,pruebas%20allegadas%20a%20la%20investigaci%C3%B3n>.

Corte Constitucional de Colombia. [2009, 26 de enero]. *Auto 005 de 2009*. M. P.: Manuel José Cepeda Ospina. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. [2012, 28 de agosto]. *Sentencia T-691 de 2012*. M. P.: María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-691-12.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. [2015, 22 de julio]. *Sentencia T-462 de 2015*. M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-462-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. [2015, 3 de agosto]. *Sentencia T-478 de 2015*. M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-478-15.htm>.



Corte Constitucional de Colombia. [2017, 13 de septiembre]. *Sentencia T-572 de 2017*. M. S.: Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-572-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. [2020]. Acciones afirmativas para una igualdad material. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Igualaci%C3%B3n%20material%20v2%2071020.pdf>

Corte Suprema de Justicia. [2008]. *Sentencia de Tutela N.º 38572 de 2008*. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_409.pdf

Cruz, E. [2013]. Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales [una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos]. *Universitas* [127, pp. 91-125].

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2005, 2 de junio]. *Resolución defensorial N.º 39. Violación de los Derechos Humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó – Chocó*. <https://www.defensoria.gov.co/es/public/resoluciones/1337/Resoluci%C3%B3n-39-Defensorial.htm>

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2016]. *Crisis humanitaria en la región Pacífica colombiana*. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2017]. *Informe de derechos humanos. Paro Cívico - Buenaventura*. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6555/INFORME-DEDERECHOS-HUMANOS-PARO-CIVICO--BUENAVENTURA-2017.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2019]. *Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación*. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf>

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2019]. *Resolución defensorial N.º 071*. www.alertastempranas.gov.co

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2020a]. *Alerta Temprana de Inminencia N.º 018-20*. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2020b]. *Informe defensorial: El posacuerdo en los territorios étnicos*. Defensoría del Pueblo de Colombia.

Defensoría del Pueblo de Colombia. [2020c]. *Informe defensorial: Garantía y protección del derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia*.



Delgado, J. [2020, 29 de abril]. Cómo evitar que el coronavirus profundice la desigualdad racial en Colombia. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/04/29/espanol/opinion/coronavirus-afrodescendientes-colombia.html>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. [2019a]. *Información de los grupos étnicos en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. [2019b]. *Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Departamento. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. [2019c]. *Pobreza multidimensional en la región Pacífico (sin Incluir Valle del Cauca)*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_pacifica.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. [2019d]. *Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. [2020]. *Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística del sistema estadístico nacional*. Versión consulta pública.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. [2021, 2 de septiembre]. *Pobreza Multidimensional- Resultados 2020*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP], Ministerio del Interior y de Justicia. [2004]. *CONPES 3310 - Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DOCUMENTO%20CONPES%203310.pdf>

Duarte, C. [2018]. *Hacia una antropología del Estado colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural*. Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano.

Dutch News. [2020, 7 de octubre]. Return stolen colonial art, Dutch Council for Culture tells minister. *Dutch News* <https://www.dutchnews.nl/news/2020/10/165187/>



Echeverri-Pineda, C. [2020]. Normas internacionales para afrodescendientes en América Latina: interacción entre movimientos sociales, Estados e instituciones internacionales. *Colombia Internacional* [102, pp. 139-164].

Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. [2020]. *Implicaciones del COVID-19 en la población afrodescendiente de América Latina y el Caribe*. <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2-Covid-Afrodescendientes%20%281%29.pdf>

Garcés Carabalí, D. [2011]. Campañas de resistencia y necesidad de formación para la gobernabilidad y el etnodesarrollo en territorios ancestrales de comunidades negras/afrocolombianas. *Pedagogía y Saberes* N.º 34. Universidad Pedagógica Nacional. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/768/740>

Garcés Carabalí, D. [2017]. *Garantías y desafíos en la aplicación del marco jurídico colombiano respecto de los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas como sujetos de especial protección, periodo 1991 – 2016* [Tesis de doctorado, Universidad Pablo de Olavide – UPO]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=172516>

Garcés Carabalí, D. et al. [2016]. *Des/DIBUJANDO EL PAÍS/aje. Aportes para la paz con los pueblos afrodescendientes e indígenas: territorio, autonomía y buen vivir*. Poder Negro Ediciones. <https://renacientes.net/blog/2017/01/20/desdibujando-el-paisaje/>

Garcés, S. [2021]. *Balance la titulación colectiva en comunidades negras*. Documento inédito.

Gobierno Nacional y FARC-EP. [2016, 12 de noviembre]. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf.

Henao, J. C. [1998]. *El daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia.

Ilex Acción Jurídica. [2020]. *Abuso policial y discriminación racial hacia afrodescendientes: Estudio de caso en las localidades de Usme y Kennedy de Bogotá, D. C.* <https://www.ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2020/06/Abuso-Policial-Final-web.pdf>

Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos [IEANPE]. [2020]. *Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IENAPE para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado*



Colombiano y las FARC-EP, a 3 años de la firma y de la formalización de la IEANPE [Consultado el 18 mayo de 2020]. <https://comunidadesconpaz.wordpress.com/2020/02/27/declaracion-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos-a-3-anos-de-la-firma-y-de-la-formalizacion-de-la-ieanpe/>

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria [INCORA]. [1969, 22 de septiembre]. *Resolución 134 de 1969*.

Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann". [2016]. *Hacia un modelo de desarrollo que promueva el bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural del Chocó Biogeográfico*. https://siatpc.co/wp-content/uploads/vision_pacifico.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. [2019]. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, 2 años de implementación*.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. [2021]. *Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia. Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz*. Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN. <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf>

Programa de Inclusión para la Paz y Organización Internacional para las Migraciones. [2020]. *Balance Convenio 169 de la OIT* [Documento inédito].

Maya, N. [2020]. Aproximación a la discriminación racial en Cali: ¿se asignan salarios por color de piel? *Serie Documentos de Trabajo*, N.º 72, Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/40753/Aproximaci%C3%B3n-discriminaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio del Interior [MinInterior]. [2009]. *Afrocolombia*. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior [MinInterior]. [2011, 9 de diciembre]. *Decreto Ley N.º 4635 de 2011*. Por el cual se dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Ministerio del Interior [MinInterior]. [2016]. *Plan Intersectorial de Acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes: la población afrocolombiana en tiempos de paz. Documento base*.

Ministerio del Interior [MinInterior]. [2020]. El color de la Escuela. Informe sobre racismo y discriminación racial en niños y niñas en edad escolar. Observatorio en contra de la discriminación racial y el racismo. En: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XFWT.pdf



Ministerio del Interior [MinInterior]. [s. f.]. *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*. https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf

Ministerio de Cultura [s.f] Raizales, isleños descendientes de europeos y africanos. En://
efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/<https://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20Raizal.pdf>

Murillo, P. [2010]. *Asistencia Técnica III Laboratorio de Paz*. Informe Misión Afrocolombiana. Acción Social – Unión Europea.

Murillo, P. [2015, 14 de diciembre]. El galeón San José: ¿Una oportunidad para la Etnodiplomacia? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/el-galeon-san-jose-una-oportunidad-para-la-etno-diplomacia/>

Murillo, P. [2019]. *Las medidas de acción afirmativa para promover la participación política y reducir el déficit de ciudadanía de los afrodescendientes en las Américas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].

Murillo, P. [2020, 8 de junio]. *La pandemia y la discriminación racial contra afrodescendientes*. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-pandemia-la-discriminacion-racial-afrodescendientes/>

Organización de Estados Americanos [OEA]. [2013]. *Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.pdf

Organización de Estados Americanos [OEA]. [2014]. *La participación política y la inclusión en los procesos electorales de los afrodescendientes en Las Américas* [Documento inédito].

Organización de las Naciones Unidas [ONU] - Asamblea General. [2019]. *Disculpas por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario*. A/74/147. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/214/41/PDF/N1921441.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. [1969, 4 de enero]. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.



Organización de las Naciones Unidas [ONU]. [2001]. *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Declaración*. https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. [2010]. *Derecho de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Nueva York y Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. [2015]. *El derecho de las comunidades negras, afrocolombianas, raizal y palenquera a la consulta y al consentimiento previo libre e informado. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el apoyo de la GIZ.

Organización de los Estados Americanos [OEA]. [2011, 16 de septiembre]. *Afrodescendientes en las Américas y el Derecho Internacional: El aporte del Departamento de Derecho Internacional de la OEA al desarrollo de la temática Afrodescendiente* [Presentación]. Congreso Internacional: África y Pueblos de Ascendencia Africana: Problemáticas Actuales y Acciones para [Re] negociar el Futuro, Washington D.C., Estados Unidos. https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_actividades_difusion_howard_washington_dc_2011_Afrodescendientes_en_las_Americas_Derecho_Internacional.pdf.

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. [2019]. *Sociedades justas: equidad en la salud y vida digna. Informe de la Comisión de la Organización Panamericana de la Salud sobre equidad y desigualdades en salud en las Américas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51615>.

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. [s. f.]. *Determinantes sociales de la salud en la región de las Américas (capítulo de Salud en las Américas)*. <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud#:~:text=La%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20la,condiciones%20de%20la%20vida%20cotidiana%22>.

Posso J. [2008]. Mecanismos de discriminación étnico-racial, clase social y género: la inserción laboral de mujeres negras en el servicio doméstico de Cali. En *Pobreza, exclusión social en América Latina y el Caribe* [pp. 215-240]. CLACSO

Quevedo Hernández, N. [2016, 11 de junio]. El bar que no acepta negros. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-bar-que-no-acepta-negros/>



Redacción Bogotá. [2021, 9 de abril]. Banco se disculpó con el actor Omar Murillo por acto de racismo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/banco-se-disculpo-con-el-actor-omar-murillo-por-acto-de-racismo/>

Redacción Vivir. [2012, 28 de marzo]. Bajo una pigmentocracia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/bajo-una-pigmentocracia/>

Revista Semana. [2011, 9 de diciembre]. La foto de la discordia. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-foto-discordia/250614-3/>

Romaña, Y. [2020]. El racismo en la cotidianidad: una manifestación del racismo estructural en Colombia. *UNA Rev. Derecho*, 5, 12-62.

Rosenfeld, M. [2011]. Marco conceptual de las acciones y discriminaciones positivas. En M. Santiago (coord.), *Acciones afirmativas* (pp. 11-64). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Sarr, F., y Savoy, B. [2018]. *The Restitution of African Cultural Heritage. Toward a New Relational Ethics*. Traducido al inglés por Drew Burk. Ministerio de Cultura de la República de Francia y la Universidad Paris Nanterre.

Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada. [1851, 21 de mayo]. *Ley 2ª sobre la libertad de los esclavos*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12623>

Sinisterra, L. y Euscátegui, P. [2021, 1 de mayo]. Yo me fui de mi pueblo por mi niña. No podía darle todo lo que necesitaba. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/-yo-me-fui-de-mi-pueblo-por-mi-ni%C3%B1a.-no-pod%C3%ADa-darle-todo-lo-que-necesitaba->

Soto, Lucia [2021]. Sentencia del Consejo de Estado de 10 de junio de 2021 sobre la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados como consecuencia del vertimiento de sedimentos al Río Anchicayá. En: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/sentencia-del-consejo-de-estado-de-10-de-junio-de-2021-sobre-la-responsabilidad-del-estado-por-los-danos-ocasionados-como-consecuencia-del-vertimiento-de-sedimentos-al-rio-anchicaya/>

Tabares, C. [2018]. Análisis de un discurso antirracista, espontáneo y callejero. El caso de Carlos Alberto Angulo Góngora y su intervención pública en el centro de Bogotá. *Boletín de Antropología*.



Universidad Externado de Colombia. [2021, 04 de octubre]. *Sentencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados como consecuencia del vertimiento de sedimentos al río Anchicayá*. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/sentencia-del-consejo-de-estado-de-10-de-junio-de-2021-sobre-la-responsabilidad-del-estado-por-los-danos-ocasionados-como-consecuencia-del-vertimiento-de-sedimentos-al-rio-anchicaya/>

Universidad Jorge Tadeo Lozano. [2011]. *Situación de los derechos de la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe*.

Viáfara López, C. A. [2008]. Diferencias raciales en el logro educativo y el status ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali (Colombia). En María del Carmen Zabala Arguelles (Comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico racial en América Latina y el Caribe* [pp. 85-119]. Siglo del Hombre Editores.

Villa, W. [2014]. Resguardos y territorios colectivos en el Pacífico colombiano frente a la economía extractiva. *Revista Semillas*. <https://www.semillas.org.co/es/resguardos-y-territorios-colectivos-en-el-pac>

Zabala Consulting. [2020]. *Diagnóstico sobre racismo en Colombia: construcción participativa de lineamientos de política pública para la erradicación del racismo y la discriminación de la población afrodescendiente en Colombia* [Documento confidencial].

Zúñiga, F. [2018]. Igualdad constitucional, minorías y acciones afirmativas. En A. Santano, B. Meneses, y E. Gabardo [coords.], *Direitos Fundamentais Na Nova Ordem Mundial* [pp.115-125]. Editora Íthala.



Anexos



Anexo 1. Casos de perfilamiento racial contra afrodescendientes en Colombia

Casos		Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 1		
Víctima	Anderson Arboleda	
Denunciado	Policía Nacional	
Síntesis de los hechos	<p>“[...] en el Municipio de Puerto Tejada el pasado 19 de mayo, se presentó un caso propio de abuso policial a un joven negro que despertó la indignación del país; su nombre era Anderson Arboleda, un joven de 21 años, quien ingresó a un hospital local horas después de ser agredido, pero fue trasladado a la ciudad de Cali para ser atendido por la gravedad de sus lesiones. Sin embargo, finalmente falleció como consecuencia de dichas lesiones, el 22 de mayo tres días antes de que el mundo conociera el caso de Floyd. [...] De acuerdo a los relatos de los familiares de Anderson Arboleda, el joven de 21 años llegaba entre las 9 p.m. y 10 p.m. a su casa en Puerto Tejada, Cauca, con su novia y hermano, cuando unos policías lo interceptaron antes de entrar a su hogar, ahí le dijeron que le pondrían un comparendo por violar la cuarentena -facultad otorgada a la Policía desde que se decretó la emergencia por el Covid-19 el pasado 22 de marzo- a lo que el joven respondió que ya estaba punto de entrar a su casa y que lo dejaran seguir. Según relataron su madre y una tía, los policías se pusieron violentos y lo empezaron a golpear, uno de ellos le habría propinado varios golpes con un bolillo que es usado como arma por la Policía” [Zabala Consulting, 2020, p. 31].</p>	
Reacción social y respuesta institucional	<p>El caso Arboleda trascendió a la opinión pública, tras el caso George Floyd, y derivó en un amplio cubrimiento mediático y movilización social, particularmente en Puerto Tejada, Cauca. “[...] Este joven prestaba su servicio militar y le faltaban dos meses para terminarlo; era una persona interesada en estudiar y superarse, no tenía antecedentes de ningún tipo y jamás había tenido incidentes con la policía; lo más indignante del caso es que ‘no hay uniformados identificados dentro de la investigación penal que realiza la Fiscalía y tampoco dentro de la investigación disciplinaria’; solo al hacerse viral la noticia, la familia de la víctima empezó a recibir las llamadas por parte de la Fiscalía” [Zabala Consulting, 2020, p. 31].</p>	



Casos		Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 2		
Víctima	Carlos Angulo	
Denunciado	Policía Nacional	
Fallo/Otro	Disculpas públicas de la Policía Nacional	
Síntesis de los hechos	<p>“El 15 de septiembre de 2015, en el centro de Bogotá, Colombia, Carlos Alberto Angulo Góngora, quien se dirigía hacia su trabajo con su hermano menor, fue abordado por dos policías entre muchos otros transeúntes. ‘Negro, una requisa’, le dijo uno de los policías. Tras este hecho, la reacción de Carlos Alberto consistió en el pronunciamiento de un discurso claramente antirracista que quedó plasmado en un video subido a YouTube y que se tornó viral en Colombia” [Tabares, 2018, p. 226]. “[...] esto fue lo que ocurrió en Bogotá, Colombia, el 15 de septiembre de 2015, cuando un transeúnte fue abordado por la policía para ser objeto de una requisa. Carlos Alberto Angulo Góngora, que se dirigía hacia su trabajo con su hermano menor, manifestó públicamente su desacuerdo por la forma como uno de los policías se dirigió a él y a continuación pronunció un discurso que, si bien inicialmente estaba dirigido a la policía, terminó constituyéndose en un discurso político y público dirigido a la ciudadanía en general, que además puso en escena el debate sobre la discriminación racial en Colombia” [Tabares, 2018, p. 227]. “La reacción de Carlos Alberto obedece a la manera en que el policía lo aborda: Negro, una requisa” [Tabares, 2018, p. 237].</p>	
Reacción social y respuesta institucional	<p>“El video que registró el discurso de Carlos Alberto Angulo Góngora ha recibido 52.000 visitas, fue publicado también por otros canales como El Avance y HSB Noticias (sumando así 66.000 reproducciones, aproximadamente); el hecho generó un amplio debate en las redes sociales y uno de los noticieros de mayor audiencia del país, Caracol Noticias, en su emisión de la noche, produjo una nota que además de la transmisión televisiva ha sido visualizada en su canal de YouTube 40.994 veces. Después de este hecho, algunos medios de comunicación alternativos publicaron notas periodísticas haciendo referencia a la reacción y el discurso de Carlos Alberto: Las Dos Orillas tituló su reportaje “¿Será sólo la policía una institución racista en Colombia?”, Minuto Uno tituló el suyo “Un caso de racismo policial en Colombia se viralizó a través de las redes sociales” y el Diario Registrado tituló “El grito de un colombiano indignado por el racismo policial que se hizo viral”. También se encuentran en internet entrevistas como la realizada por Andrés Páramo Izquierdo, titulada “En Colombia los negros no son caballeros”, en la que Carlos Alberto habla sobre su experiencia de discriminación, su activismo y ejercicio intelectual; asimismo, en la red pueden verse videos en los que Carlos Alberto aparece como panelista y conferencista en eventos académicos en los que se debate respecto al racismo y el antirracismo” [Tabares, 2018, p. 245].</p>	



Casos		Descripción - Respuesta social e institucional	
Caso N.º 3			
Víctima	Marcel Echeverry y otros		
Denunciado	Policía Nacional		
Síntesis de los hechos	"Tres ejecutivos afrocolombianos aseguraron, en un caso que se conoció en febrero de 2014, que agentes de la Policía los bajaron del carro en el que se movilizaban, un BMW, con la excusa de que 'los negros no pueden andar en carros de alta gama', denunció uno de los afectados, el representante de la Cámara de Comercio Afrocolombiana, Marcel Echeverry" (Quevedo, 2016).		
Reacción social y respuesta institucional	Impacto en redes sociales.		
Caso N.º 4			
Víctima	Omar Murillo		
Denunciado	Davivienda		
Fallo/Otro	Disculpas públicas		
Síntesis de los hechos	"El actor compartió un video en redes sociales en el que aseguró haberse sentido discriminado y atacado por su color de piel mientras estaba dentro de una entidad bancaria en Bogotá el pasado miércoles 7 de abril. Después de que el actor Omar Murillo compartiera en redes sociales un acto en el que se sintió discriminado y atacado por su color de piel en medio de diligencias en un banco. Davivienda respondió y pidió excusas por lo ocurrido. En el video, Murillo relató que, al ingresar al lugar, un guarda de seguridad, por petición de otra trabajadora, le pidió que se retirara el sombrero y las gafas oscuras que llevaba puestas. Según el actor, se sintió discriminado porque en el sitio había otras personas con similares prendas a las de él. 'Una persona viene especialmente a mí, cuando ve a otros que tienen gorras, y me dice que me quite el sombrero. Este es otro acto de racismo y discriminación que debemos terminar, así sea actor o para cualquier persona, eso no se debe hacer'". [Redacción Bogotá, El Espectador, 2021]		
Reacción social y respuesta institucional	El caso tuvo amplia cobertura mediática, en parte, debido a que se trató de una figura pública, lo que derivó en la presentación de disculpas públicas por parte del Banco Davivienda. Dicha entidad emitió un comunicado en el que señaló: "Nos preocupamos por la protección de los derechos y libertades sin distinción de raza, color, género, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, posición económica, orientación sexual y estamos comprometidos con el derecho de la identidad. Cualquier acto de discriminación es inaceptable para Davivienda, por eso lamentamos la situación" [Redacción Bogotá, El Espectador, 2021].		

Fuente: Elaboración propia.



Anexo 2. Casos de racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno académico

Casos		Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 1		
Víctimas	Heiler Yesid Ledezma Leudo	
Demandado	Universidad Distrital de Bogotá	
Fallo judicial/Otro	Sentencia T- 691/12, Corte Constitucional	
Síntesis de los hechos	<p>"[...] El profesor tomó como ejemplo a un cuidador de carros de un parqueadero, exponiéndolo de la siguiente manera: '[...] un valor de 1 sería como el cuidador de un parqueadero que debe atender 25 carros en 25 minutos, lo que indicaría que este siempre permanecería ocupado'. [...] El profesor aparte de lo expuesto anteriormente añade: 'lo cual sería un trato negrero, ¡lo tendrían trabajando como negro!', mientras miraba con risa de burla al único estudiante negro que tiene en su clase (Heiler Ledezma), y reitera '[...] eso es, un trato negrero, como un esclavo al que su amo debe darle latigazos para que trabaje', mientras tanto escenificaba (emulaba), con su mano derecha los latigazos que recibiría un esclavo en tales condiciones mientras decía: '¡Trabaje, trabaje, trabaje!', sin quitar la expresión de burla de mí, y no conforme resalta: 'eso es un trato negrero'. [...] En ese momento yo intervine y le dije al profesor que por favor eliminara el matiz étnico racial de tal ejemplo, pues no está bien que usted como profesor asuma esta actitud excluyente, respondiente el profesor la risa de burla de su cara: '¡Ah!, es que se siente aludido, ja, ja, ja', a lo cual señale que sí; como el único estudiante negro de esta clase de decenas de estudiantes, si me siento aludido, y persistió con el tono de burla en la situación que elaboró".</p>	
Reacción social y respuesta institucional	<p>Mediante Sentencia T- 691/12, la Corte Constitucional decidió: "[...] Revocar la sentencia de tutela dictada por el Juzgado Treinta y Uno Civil Municipal de Bogotá que negó los derechos de Heiler Yesid Ledezma Leudo dentro del proceso de tutela de la referencia, así como la sentencia de tutela del Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de la misma ciudad, que la confirmó. En su lugar, se resuelve tutelar los derechos a la igualdad, a la no discriminación, a la educación, al debido proceso y a la dignidad de Heiler Yesid Ledezma Leudo. [...] Ordenar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que realice un acto simbólico de carácter público para celebrar los aportes de la comunidad afrocolombiana a la comunidad universitaria, y a la sociedad en general. En especial, se deberá celebrar el aporte a la construcción de una comunidad académica incluyente y respetuosa del orden constitucional vigente. [...] En el proceso de diseño, de planeación y de ejecución del evento, dos principios básicos se han de tener en cuenta: (i) el respeto al diálogo, el uso de la deliberación como herramienta para llegar a tomar decisiones; (ii) el respeto a la participación, garantizar que la deliberación sea abierta y todas las personas tengan acceso a ella.</p>	



Casos		Descripción - Respuesta social e institucional	
Caso N.º 1			
Reacción social y respuesta institucional		<p>El evento debe permitir el acceso real y efectivo de la comunidad universitaria en general (estudiantes, docentes, personal administrativo) a presenciar y participar del mismo, tanto por el lugar, por el tiempo o por el modo en que se lleve a cabo. El evento, en cualquier caso, deberá realizarse antes de finalizar el año 2013. [...] La Universidad Distrital Francisco José de Caldas deberá remitir un informe escrito a la Sala de Revisión, a propósito de la realización del evento en cuestión, adjuntando un video que deje registro de cómo fue llevado a cabo el mismo, la Universidad deberá remitir copia al Alcalde Mayor de Bogotá, así como a la Personería Distrital y a la Defensoría del Pueblo. [...] Ordenar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que adopte las medidas adecuadas y necesarias para evitar que entre sus estudiantes, sus docentes y su personal administrativo de cualquier nivel jerárquico, vuelvan a suscitarse escenarios de discriminación, en general, y a causa del racismo en particular. La Universidad Distrital deberá presentar un informe con relación a esta orden dentro de 60 días calendario, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, en el que establezca qué resolvió hacer la comunidad universitaria, señalando las fechas en que se adelantaran las acciones establecidas. La Universidad deberá remitir copia del informe a que hace referencia esta orden al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C, y a la Secretaría de Educación del Distrito de la misma ciudad".</p>	
Caso N.º 2			
Víctima		Sara Gabriela Murillo	
Denunciado		Institución Educativa	
Fallo/Otro		Archivo del proceso penal y del proceso disciplinario	
Síntesis de los hechos		<p>Sarita es una adolescente de once años perteneciente a la comunidad afrodescendiente en Bogotá, que fue víctima de racismo y discriminación étnica por parte de la coordinadora de la Institución Educativa, quien argumentó que la menor violaba la buena presentación estudiantil estipulada en el Manual de Convivencia. Gloria Rico, madre de la menor, aseguró que la profesora obligó a la menor a quitarse las trenzas a base de cabello sintético de varios colores, que utilizaba para ir a su escuela (Ministerio del Interior, 2020).</p>	
Reacción social y respuesta institucional		<p>El caso derivó en un plantón por parte de miembros de la comunidad afrodescendiente ante la institución educativa y tuvo cubrimiento televisivo, entre otros medios de comunicación. La coordinadora fue denunciada ante la Secretaría de Educación, que abrió un proceso disciplinario, y también ante la Fiscalía, según relató de mamá de la menor.</p>	

Fuente: Elaboración propia.



Anexo 3. Racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en el entorno laboral

Casos		Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 1		
Víctima	John Jak Becerra Palacios	
Denunciado	A.R. Los Restrepos S.A.S. y el Ministerio del Trabajo -Dirección Territorial de Bogotá-	
Síntesis de los hechos	<p>"[...] el accionante refirió las varias manifestaciones verbales que sus compañeros de trabajo le dirigieron mientras fue empleado de A.R. Los Restrepos S.A.S., las cuales considera discriminatorias. [...] Observa la Sala que se utilizaron vocablos y expresiones para referirse al accionante tales como 'mico', 'kini', 'gorila', 'los frijoles no son comida, el vallenato no es música y los negros no son gente'; manifestaciones verbales que, como se puede observar, le restan al individuo su calidad de ser humano para identificarlo bien con animales o bien con objetos. Otras manifestaciones del tipo 'esclavo', 'el trabajo es para los negros', 'a los negros no les gusta trabajar', recrean estereotipos de un pasado histórico violento y doloroso del pueblo afrodescendiente que llegó a Colombia. [...] Resulta evidente que el uso de ese tipo de lenguaje empleado contra el accionante contribuyó a configurar un escenario de discriminación racial [...]" (Corte Constitucional, 2017).</p>	
Respuesta social e institucional	<p>El caso del señor Becerra despertó una amplia solidaridad social y encontró el apoyo de varias organizaciones sociales, incluidas Dejusticia y CIMARRÓN. Tras agotar varias instancias, incluidos la Fiscalía 329, Seccional Bogotá, y el Ministerio del Trabajo, el derecho a la no discriminación del señor Becerra fue tutelado mediante la Sentencia T-572/17 de la Corte Constitucional. La Corte decidió tutelar "[...] los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la no discriminación y al debido proceso de Jonh Jak Becerra Palacios; [...] ORDENAR al Ministro del Trabajo que conforme una comisión integrada por profesionales de diversas disciplinas y con conocimiento de la situación de las minorías étnicas en el país, para que en el término de tres (3) meses elaboren un documento que plantee las formas y contextos en los que puede tener lugar el desconocimiento del principio de no discriminación racial, las implicaciones de dicha vulneración y las posibles formas de eliminarla, evitarla y tratarla, en particular en el entorno laboral [...]. Con base en el documento elaborado por la Comisión, el Ministro del Trabajo, dentro de los treinta (30) días siguientes a su entrega, expedirá una circular dirigida a los funcionarios de la entidad, en el cual se establezcan las directrices, recomendaciones y eventualmente los mecanismos específicos para la atención, el trámite y el tratamiento de quejas y situaciones sobre discriminación racial en el ámbito del trabajo. Dicho instrumento tendrá en cuenta las pautas normativas incluidas en el apartado 5.2 de la parte motiva de esta providencia y será divulgado entre los funcionarios del Ministerio. [...] ORDENAR al Ministerio del Trabajo -a través de las dependencias que tengan a su cargo dicha competencia-, que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de este proveído, verifiquen el acatamiento de lo dispuesto en la Ley 1010 de 2006 en la empresa A.R. Los Restrepos S.A.S.</p>	



Casos		Descripción - Respuesta social e institucional	
Caso N.º 1			
Respuesta social e institucional	<p>Igualmente, deberá revisar el trámite dado a las quejas formuladas en su oportunidad por el accionante contra la empresa, en la cual se apliquen en lo pertinente las normas que materialicen el derecho al debido proceso. [...] ORDENAR a la empresa A.R. Los Restrepos S.A.S., que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo, desarrolle una actividad de capacitación dirigida a sus directivos y trabajadores, en relación con el principio de no discriminación racial y la importancia del respeto y protección del mismo en el entorno laboral. Dicha capacitación incluirá una presentación de los valores y derechos de las personas afrodescendientes, así como de las formas a través de las cuales aquellos pueden ser quebrantados, entre otras, el lenguaje".</p> <p>La Defensoría del Pueblo tiene conocimiento de que el señor Becerra siente que, como consecuencia de su denuncia, es víctima de una suerte de veto en el ámbito laboral, lo que lo mantiene en una precaria situación personal y familiar.</p>		
Caso N.º 2			
Víctimas	Darwin Ayrton Moreno Hurtado		
Demandado	Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte		
Fallo Judicial/Otro	Sentencia T-462/15		
Síntesis de los hechos	<p>"[...] El demandante se desempeñaba en el cargo de Asistente de Visas¹⁹. Adicionalmente, ostentaba las labores de 'Diversity Champion' y 'First Response Officer'²⁰, trabajando como asistente en la Sección de Políticas de Inclusión y Diversidad, a las cuales se postuló voluntariamente²¹. Así mismo, en su labor de <i>First Response Officer</i> fue el encargado de realizar un evento en la casa del Embajador del Reino Unido, para promover la cultura de la comunidad afrocolombiana.</p> <p>Según señala el demandante, durante su relación laboral con la Embajada mostró un satisfactorio desempeño profesional, nunca fue reprendido disciplinariamente y fueron reconocidos sus logros a través del apoyo de la Embajada, institución que lo envió a diferentes capacitaciones en temas de diversidad, mitigación del acoso laboral y derechos de las minorías étnicas, tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos²².</p> <p>Sin embargo, indica que en diversas ocasiones recibió comentarios por parte de sus compañeros de oficina, dirigidos a descalificar sus creencias ancestrales y religiosas y a relacionar la cultura afrocolombiana con la práctica de la brujería, situación que lo distanció en sus relaciones personales con el resto de sus colegas, quienes se atemorizaban con su presencia, haciéndolo sentir permanentemente excluido²³.</p>		

¹⁹ "Visa Section Summer Relief Assistant" Grado LE IV-0.

²⁰ Folio 17. ib. – Diversity Champion: Encargado de promover actividades para el fortalecimiento de la diversidad cultural y racial. *First Response Officer*: Encargado de promover el buen trato entre los empleados de la Embajada y evitar cualquier tipo de discriminación.

²¹ Declaración ante la Corte, minuto 10:00.

²² Folios 17, 44 y 45 ib.

²³ Tal y como se indica en la declaración rendida ante la Corte Constitucional en sede de revisión y en la carta enviada a la Embajada el 5 de marzo de 2012, folios 311 a 317 del cuaderno de tutela.



Casos	Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 2	
Síntesis de los hechos	<p>[...] De las pruebas allegadas al expediente y de las declaraciones que dio el demandante, tanto durante el transcurso del proceso disciplinario, como en la respectiva acción de tutela, se puede observar que éste estaba experimentando dificultades para relacionarse con sus compañeros por motivo de su origen étnico, y que sentía que existía un ambiente hostil hacia él por motivo de su cultura y de sus convicciones religiosas.</p> <p>[...] Más aun, de los hechos narrados en el proceso y de las demás pruebas que obran en el expediente, la Sala encuentra que la presunta vulneración de los derechos fundamentales del demandante no se concreta exclusivamente en el acto de despido. Por el contrario, presuntamente se extiende a todo el proceso disciplinario que llevó a cabo la Embajada, el cual, según el demandante, estuvo viciado de una serie de irregularidades que desconocieron su derecho al debido proceso y a la defensa”.</p>
Reacción social y respuesta institucional	<p>Tras haber sorteado varias instancias y obstáculos, incluidos los asociados a la inmunidad diplomática, los derechos de la víctima fueron tutelados por la Corte Constitucional, tribunal que decidió: “[...] TUTELAR los derechos fundamentales a la igualdad, a la identidad étnica, y al debido proceso del señor Darwin Ayrton Moreno Hurtado, en el proceso de tutela iniciado contra la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte. [...] DECLARAR la ineficacia de la terminación del vínculo laboral sostenido entre la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte y Darwin Ayrton Moreno Hurtado. [...] ORDENAR al Representante Legal de la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte, o a quien haga sus veces que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, vincule al señor Darwin Ayrton Moreno Hurtado a un cargo de igual o similares condiciones al que venía desempeñando al momento de la terminación del contrato laboral. [...] En caso de que la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte no proceda a reintegrar al demandante en los términos previstos en el anterior numeral, ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que inicie inmediatamente los acercamientos y las gestiones diplomáticas dirigidas a la protección de los derechos fundamentales del demandante. [...] En caso de que dentro del término de treinta días corrientes no sea posible que las partes lleguen a un acuerdo que garantice el goce efectivo de los derechos del demandante a juicio de esta Sala, ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que dentro de un término máximo de quince días inicie todas las gestiones necesarias para iniciar los procedimientos administrativos y/o judiciales pertinentes en el Reino Unido, reclamando la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales que fueron conculcados [al] demandante. [...]</p>



Casos	Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 2	
Reacción social y respuesta institucional	<p>En caso de que las acciones legales ante los jueces británicos no tutelén los derechos del señor Darwin Ayrton Moreno Hurtado, ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores iniciar las acciones jurídicas pertinentes ante los organismos internacionales, con el fin de que se protejan los derechos del demandante, y se sancione la conducta lesiva del Estado de Reino Unido e Irlanda del Norte. [...] SOLICITAR a la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte que evalúe seriamente la posibilidad de iniciar un procedimiento disciplinario en contra de los trabajadores, empleados y funcionarios involucrados en la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, a no ser discriminado y al debido proceso del señor Darwin Ayrton Moreno Hurtado. [...] MANTENER la Competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes dictadas en la presente sentencia".</p>

Fuente: Elaboración propia.



Anexo 4. Racismo y discriminación racial contra afrodescendientes en establecimientos públicos

Casos		Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 1		
Víctimas	Lena y Johana Acosta Romero	
Demandado	Discoteca “La Carbonera LTDA.” y “QKA-YITO”	
Fallo Judicial/Otro	Corte Constitucional, Sentencia T-1090/05	
Síntesis de los hechos	<p>“Indica que el 25 de diciembre de 2004 se disponía a celebrar la navidad en compañía de su hermana y unas amigas, en cualquiera de las discotecas del “Corralito de Piedra”. [...] Señala que, cerca de las diez de la noche [10:00 P.M.], se dirigieron a la discoteca “La Carbonera” y que, el guardia de seguridad les negó el acceso, indicándoles que para ese efecto debían portar un carné, haber efectuado una reservación y que –además– en ese momento, al interior del local, se realizaba una fiesta privada. [...] Resalta que a eso de las diez y media [10:30 P.M.], decidieron volver al sitio en mención para averiguar por las verdaderas razones por las cuales no les dejaban ingresar. Destaca que sus amigas, todas ellas de tez blanca, se dirigieron a los vigilantes, quienes les informaron que: ‘nuestras amigas blancas y rubias podían entrar pero que las morenitas no podían hacerlo’. [...] Advierte que, acongojadas, decidieron dirigirse, siendo las once de la noche [11:00 P.M.], a la discoteca “QKA-YITO”. Aclara que una vez allí, ella y su hermana decidieron apartarse para comer algo, mientras que sus amigas ‘blancas y rubias’ ingresaron al establecimiento sin ningún problema. No obstante, unos minutos después, cuando se registró su arribo, el portero les negó la entrada para lo cual adujo que la discoteca estaba llena y no tenían reserva correspondiente. [...] Relata que ante su insistencia para que se le permitiera el ingreso a la discoteca, el portero les ‘confesó’: ‘Aquí los dueños del establecimiento nos tienen prohibido dejar ingresar a personas de tu color a menos que sean personas que tengan mucho reconocimiento o con mucho dinero’” [Corte Constitucional, 2005].</p>	
Reacción social y respuesta institucional	<p>Mediante Sentencia T-1090/05, la Corte Constitucional decidió: “[...] CONFIRMAR PARCIALMENTE, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias de fecha once (11) de abril de dos mil cinco (2005), que revocó la sentencia del Juzgado Octavo Civil Municipal de la misma ciudad, y que concedió la acción de tutela presentada por Johana Luz Acosta Romero contra los establecimientos de comercio ‘La Carbonera LTDA’ y ‘QKA-YITO’ por la vulneración del derecho a la igualdad. Agregado a lo anterior, TUTELAR los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la honra y la dignidad humana. [...] PREVENIR a los representantes legales de las discotecas ‘La Carbonera LTDA’ y ‘QKA-YITO’ que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón a su raza. [...] ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que en el término máximo de un mes, contado a partir de la fecha en que se comunique el presente fallo, tome las medidas necesarias para instruir, por el término que considere conveniente, a los representantes legales, socios y</p>	



Casos		Descripción - Respuesta social e institucional
Caso N.º 1		
Reacción social y respuesta institucional		trabajadores de los establecimientos comerciales 'La Carbonera LTDA' y 'QKA-YITO' en un curso sobre promoción de los derechos humanos, sobre los orígenes de las comunidades afrocolombianas y la importancia de los derechos de las comunidades étnicas y la diversidad cultural en nuestro país. [...] ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que, de manera inmediata, en compañía y con el respaldo material y logístico de las autoridades Distritales de Cartagena de Indias, verifique que en los establecimientos demandados no se incurra, en adelante, en prácticas de discriminación racial. El juez de primera instancia dispondrá de especial atención en el cumplimiento de esta orden. [...] EXHORTAR al Congreso de la República para que, a la mayor brevedad posible, tramite un proyecto de ley orientado a sancionar las prácticas o conductas de segregación racial conforme a la "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial". [...] CONDENAR EN ABSTRACTO, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, a los establecimientos de comercio 'La Carbonera LTDA' y 'QKA-YITO' al pago del daño emergente representado en el daño moral ocasionado a Johana Luz Acosta Romero, en los términos del argumento jurídico número 8 de esta providencia".
Caso N.º 2		
Víctima		Diana Caicedo
Denunciado		Restaurante Andrés D.C.
Síntesis de los hechos		"En marzo de 2013, en el restaurante Andrés DC, se le negó el ingreso a Diana Caicedo, una modelo afrodescendiente de Cartagena. En la entrada, el acomodador dijo que no podía entrar porque estaba lleno, luego enviaron a otra persona y detectaron que el sitio estaba vacío: 'Pensamos que se trataba de una dama de compañía', dijo un empleado" (Quevedo, 2016).
Caso N.º 3		
Víctimas		Angélica Valencia
Denunciado		Restaurante
Síntesis de los hechos		"El 20 de enero pasado [2016], Angélica Valencia, de 35 años, denunció racismo al no ser atendida en un restaurante en Bogotá. Empleados del sitio aseguraron que no había servicio, pero ella confirmó que sí había gente y que, al pasar, tiempo después, el lugar funcionaba. 'En 71 años nunca me había sentido tan humillada', dijo la mamá de la víctima" (Quevedo, 2016).
Caso N.º 4		
Víctima		Danit Torres
Denunciado		Restaurante Cachao
Síntesis de los hechos		"Eran las 7:30 p.m. cuando Danit Torres y dos amigas acordaron ver el partido inaugural entre Colombia y Estados Unidos por la Copa América Centenario de Fútbol [...] Llegó al establecimiento primero que sus amigas. Hizo fila y solicitó a la acomodadora una mesa para tres. De inmediato le respondieron que todo estaba reservado y que no había disponibilidad. Entre tanto, ya había entrado sin problema otro cliente que no tenía reserva. Así pasaron varios clientes y Danit se alejó



Casos		Descripción - Respuesta social e institucional	
Caso N.º 4			
Síntesis de los hechos		de la entrada del bar por unos momentos. Luego llegó Ana Mercedes Cepeda, su amiga mestiza, a quien le abrieron las puertas del bar sin problema y le asignaron mesa, tras advertirle el precio del cover. Sin saber que se trataba de su amiga, Danit apareció de nuevo y muy molesta con la situación le pidió a la acomodadora llamar a su jefe para poner la queja. Éste llegó de inmediato y le preguntó por qué le indicaron que no había cupo y a los pocos minutos a su amiga Ana Mercedes le dieron mesa sin dificultad. El administrador argumentó que no sabía por qué lo habían hecho, le pidió calma y le ofreció una mesa en el establecimiento” (Quevedo, 2016).	
Caso N.º 5			
Víctimas		Verónica Ramírez y su hijo de 6 años	
Denunciado		Supermercado Carulla	
		“El pasado 14 de enero de 2016, Verónica Ramírez denunció que su hijo de 6 años de edad, de Armenia, fue discriminado en Carulla de La Alhambra, al norte de Bogotá. Según la denunciante: ‘Estábamos oliendo productos y se nos acercó un funcionario para prohibirlo, le dijimos que lo reportaríamos y respondió: afro tenía que ser, negro asqueroso’” (Quevedo, 2016).	
Caso N.º 6			
Víctimas		Edna Yiced Martínez, Paola Andrea Ortiz Murillo, Marvin Carabalí Lasso, Jordan Hernando Viveros Cabezas, Fátima Elizabeth Williams Castro y Aiden Salgado Cassiani.	
Denunciado		Café Bar Gavanna, Scirocco y Gnoveva Bar	
Síntesis de los hechos		“Por petición de algunos estudiantes de derecho de la Universidad de los Andes, Edna visitaría ese sábado 5 de abril tres de las más reconocidas discotecas del sector. Los aprendices querían verificar si esos sitios tenían preferencias raciales para elegir a sus clientes. En unas pocas horas los hechos les responderían que sí, que un grupo de negros —bien vestidos, aclara Edna [Yiced Martínez]— no tienen cabida en algunos sitios. ‘Hay una fiesta privada’, ‘Sólo pueden entrar las personas con invitación’, dirían, casi de forma exacta, los administradores y vigilantes de los tres sitios. A medianoche los jóvenes se darían por vencidos, no querían recibir un rechazo más. Así quedó plasmado en la acción de tutela que implantaron meses después contra los establecimientos Café Bar Gavanna, Scirocco y Gnoveva Bar, el Presidente de la República y el Alcalde Mayor de Bogotá, por violación de los derechos fundamentales a la igualdad y la dignidad humana”.	
Reacción social y respuesta institucional		La trascendencia social que generó el Fallo se expresó, entre otras, mediante la intervención de la ONG Dejusticia, que acompañó a los denunciantes. A través del Fallo 38572, la Corte Suprema de Justicia decidió “[...] CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de la igualdad, dignidad humana, honra y libre desarrollo de la personalidad, conculcados por los establecimientos Café Bar Gavanna, Scirocco y Gnoveva Bar, [...] y en tal virtud, se ordenará a sus propietarios que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón de su raza, así mismo, ofrezcan una disculpa pública a los accionantes dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente decisión [Corte Suprema de Justicia, 2008]	

Fuente: Elaboración propia.



Anexo 5. Requerimientos presentados a la Defensoría del Pueblo por presunta vulneración de los derechos de los afrodescendientes (2017–2020)

Subgrupo	Naturaleza solicitud	Derecho involucrado	N.º solicitudes
Afrocolombianos	Acompañamiento	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	2
		Debido proceso legal y a las garantías judiciales	5
		Derecho internacional humanitario	2
		Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	1
		Educación	1
		Mínimo vital o subsistencia digna	1
		Mujeres	1
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	42
		Salud	5
		Salud en conexidad con vida	1
		Tierra y territorio	3
		Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1
		Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	1
		Vida	1
		Atención especial	Debido proceso legal y a las garantías judiciales
	Educación		1
	Petición		1
	Pueblos indígenas y otros grupos étnicos		1
	Salud		3
	Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH		1
	Vida		1
	Vivienda adecuada		1
	Coadyuvancia	Agua	1
		Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	3
		Debido proceso legal y a las garantías judiciales	3
		Derechos políticos	2
		Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	1
		Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	1
		Educación	5
		Igualdad ante la ley no discriminación	2



Subgrupo	Naturaleza solicitud	Derecho involucrado	N.º solicitudes
Afrocolombianos	Coadyuvancia	Integridad personal	3
		Libertad de circulación y residencia	1
		Mínimo vital o subsistencia digna	2
		Nacionalidad	1
		Niñez	1
		Personas en situación de desastres naturales	1
		Petición	22
		Protección de los consumidores y usuarios	2
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	15
		Salud	14
		Tierra y territorio	3
		Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	2
		Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	2
		Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	3
		Vida	10
	Vivienda adecuada	2	
	Conciliación extrajudicial	Obligaciones en general y contratos	1
	Información	Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	1
		Igualdad ante la ley, no discriminación	1
		Integridad personal	1
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	10
		Refugio	1
		Tierra y territorio	1
		Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1
		Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	1
	Vida	3	
	Intervención	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	2
		Debido proceso legal y a las garantías judiciales	11
		Derecho internacional humanitario	1
		Derechos políticos	1
		Educación	3
		Igualdad ante la ley no discriminación	1
		Información, divulgación y educación de los consumidores y usuarios	1
		Integridad personal	1
		Libertad de circulación y residencia	1
		Libertad religiosa	1



Subgrupo	Naturaleza solicitud	Derecho involucrado	N.º solicitudes
Afrocolombianos	Intervención	Libre desarrollo de la personalidad	1
		Mínimo vital o subsistencia digna	4
		Moral administrativa	1
		Mujeres	1
		Niñez	1
		Petición	8
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	23
		Reconocimiento de la personalidad jurídica	1
		Salud	19
		Salud en conexidad con vida	2
		Seguridad social	1
		Tierra y territorio	1
		Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	2
		Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	2
		Vida	6
		Vivienda adecuada	15
	Mediación	Integridad personal	1
Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia		1	
Total afrocolombianos			313
Comunidades negras	Acompañamiento	Agua	1
		Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	2
		Debido proceso legal y a las garantías judiciales	1
		Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	1
		Igualdad ante la ley, no discriminación	2
		Integridad personal	1
		Mínimo vital o subsistencia digna	1
		Niñez	2
		Petición	2
		Propiedad privada	1
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	77
		Reconocimiento de la personalidad jurídica	1
		Salud en conexidad con vida	2
		Tierra y territorio	4
		Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1
		Vida	2
		Vivienda adecuada	1



Subgrupo	Naturaleza solicitud	Derecho involucrado	N.º solicitudes	
Comunidades negras	Atención Especial	Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	1	
		Salud	1	
		Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	1	
	Coadyuvancia	Coadyuvancia	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	1
			Derecho internacional humanitario	2
			Derechos políticos	2
			Educación	2
			Integridad personal	1
			Mínimo vital o subsistencia digna	1
			Paz	1
			Petición	3
			Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	11
			Tierra y territorio	1
			Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	1
			Vida	4
			Vivienda adecuada	1
			Información	Información
	Igualdad ante la ley no discriminación	1		
	Petición	1		
	Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	4		
	Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	1		
	Intervención	Intervención	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	5
			Debido proceso legal y a las garantías judiciales	1
			Derecho internacional humanitario	1
			Educación	1
			Familia	1
			Igualdad ante la ley, no discriminación	3
Integridad personal			4	
Libertad de circulación y residencia			1	
Mínimo vital o subsistencia digna			7	
Niñez			2	
Petición			2	
Propiedad privada			1	
Protección del espacio público y patrimonio público	1			
Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	17			



Subgrupo	Naturaleza solicitud	Derecho involucrado	N.º solicitudes
Comunidades negras	Intervención	Salud	8
		Salud en conexidad con vida	1
		Tierra y territorio	4
		Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1
		Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	4
		Vida	5
		Vivienda adecuada	5
	Mediación	Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	6
	Vida	1	
Total comunidades negras			227
Palenquero	Acompañamiento	Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	1
Total palenquero			1
Raizales	Acompañamiento	Familia	2
		Honra y al buen nombre	1
		Libertad de circulación y residencia	1
		Propiedad privada	11
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	21
	Coadyuvancia	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	1
		Debido proceso legal y a las garantías judiciales	1
		Honra y al buen nombre	1
		Integridad personal	3
		Nacionalidad	1
		Petición	3
		Propiedad privada	4
		Protección de los consumidores y usuarios	1
		Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	3
		Salud	6
		Salud en conexidad con vida	1
		Seguridad social	1
		Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	1
		Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	1
		Vivienda adecuada	1
	Conciliación extrajudicial	Alimentos	4
		Bienes y su dominio, posesión, uso, goce y disposición	16
		Debido proceso legal y a las garantías judiciales	1
		Divorcio	1
		Obligaciones en general y contratos	50
		Sobre las personas	3
		Sucesiones	3



Subgrupo	Naturaleza solicitud	Derecho involucrado	N.º solicitudes
Raizales	Información	Petición	1
	Intervención	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	16
		Honra y al buen nombre	1
		Integridad personal	3
		Libertad de circulación y residencia	1
		Salud	2
		Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	1
		Víctimas de desplazamiento forzado por la violencia	1
		Vivienda adecuada	6
Total raizales		175	
Total general		716	

Fuente: Registro de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo.



Anexo 6. Derechos y conductas presuntamente vulnerados (2017 – 2020)

Subgrupo	Derecho involucrado	N.º violaciones
Afrocolombianos	Agua	3
	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	7
	Debido proceso legal y a las garantías judiciales	6
	Derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres	1
	Derecho internacional humanitario	9
	Derechos políticos	7
	Derechos reconocidos a las personas de la tercera edad	6
	Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	2
	Educación	6
	Familia	10
	Honra y al buen nombre	4
	Igualdad ante la ley, no discriminación	18
	Integridad personal	31
	Intimidad	1
	Libertad de circulación y residencia	1
	Libertad personal	3
	Mínimo vital o subsistencia digna	4
	Moral administrativa	140
	Mujeres	1
	Niñez	2
	Personas en situación de desastres naturales	1
	Petición	21
	Propiedad privada	11
	Protección de los consumidores y usuarios	1
	Protección del espacio público y patrimonio público	2
	Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	56
	Salud	212
	Salud en conexidad con vida	3
	Seguridad social	3
	Tierra y territorio	1
	Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	14
	Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	74
	Vida	41
Vivienda adecuada	12	
Total afrocolombianos	714	



Subgrupo	Derecho involucrado	N.º violaciones
Comunidades negras	Agua	4
	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	2
	Debido proceso legal y a las garantías judiciales	1
	Derecho internacional humanitario	5
	Derechos políticos	1
	Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	1
	Educación	13
	Familia	1
	Igualdad ante la ley, no discriminación	3
	Integridad personal	3
	Intimidad	1
	Moral administrativa	109
	Niñez	1
	Personas en situación de desastres naturales	1
	Petición	2
	Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	12
	Salud	13
	Salud en conexidad con vida	1
	Tierra y territorio	1
	Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	2
Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	2	
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DD. HH. y de violaciones graves al DIH	2	
Vida	21	
Total comunidades negras		202
Raizales	Agua	10
	Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	2
	Educación	4
	Familia	4
	Honra y al buen nombre	1
	Igualdad ante la ley no discriminación	2
	Integridad personal	3
	Libertad de circulación y residencia	1
	Petición	28
	Protección de los consumidores y usuarios	34
	Salud	33
	Salud en conexidad con vida	1
	Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	11
Total raizales		101
Total general		1017

Fuente: Registro de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

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

www.defensoria.gov.co