

Bogotá, D. C.; 6 de noviembre de 2020.

Honorable
Juez de reparto
E. S. D.

Ref. Acción de tutela

Accionantes: Dayana Blanco Acendra, Daniel Gómez Mazo, Ana Margarita González y Eliana Alcalá de Ávila, directora e investigadores de Ilex-Acción Jurídica; Ana María Valencia, presidenta de la Asociación Colombiana de Economistas Negras “Mano Cambiada”; José Santos Caicedo, representante legal de la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros—PCN; Rossana Mejía Caicedo, Consejera Mayor de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca—ACONC; Marino Córdoba Berrio, representante legal de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados—AFRODES; Emigdio Cuesta Pino, secretario ejecutivo de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas—CNOA.

Accionados: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio del Interior.

Dayana Blanco Acendra, actuando en nombre propio y como directora y representante legal de Ilex-Acción Jurídica; Daniel Gómez Mazo, Ana Margarita González y Eliana Alcalá de Ávila, actuando en nombre propio y como investigadores de Ilex-Acción Jurídica; Ana María Valencia, actuando en nombre propio y como presidenta de la Asociación Colombiana de Economistas Negras “Mano Cambiada”; José Santos Caicedo, actuando en nombre propio y como representante legal de la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros—PCN; Rossana Mejía Caicedo, obrando en nombre propio y como Consejera Mayor de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca—ACONC; Marino Córdoba Berrio, obrando en nombre propio y como representante legal de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados—AFRODES; y Emigdio Cuesta Pino, obrando en nombre propio y como secretario ejecutivo de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas—CNOA, identificados como aparece al pie de nuestras correspondientes firmas y actuando en defensa de los intereses de la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (en adelante, población afrocolombiana o población NARP); interponemos acción de tutela (art. 86 C.P.) contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística—DANE—, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica de Colombia—DAPRE—, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público—MinHacienda— y el Ministerio del Interior—MinInterior—, por vulnerar nuestros derechos fundamentales, y los de la población afrocolombiana, a la igualdad y no discriminación (art.13 C.P. art. 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 5 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial), a la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación (art. 7 C.P.) y a la información (art. 20 C.P).

Ilex Acción Jurídica es una organización de derechos humanos conformada por abogados y abogadas afrodescendientes que lucha contra la discriminación racial y promueve el empoderamiento y la protección de los derechos de las personas negras en Colombia.

La Asociación Colombiana de Economistas Negras Mano Cambiada está compuesta por mujeres negras y economistas interesadas en contribuir al movimiento negro y afrodiaspórico en particular, y a la sociedad en general a partir de la generación de información, investigación y análisis crítico de las situaciones socioeconómicas de pueblo negro en Colombia, particularmente de las mujeres negras en nuestras identidades diversas para el goce de derechos humanos y colectivos, en perspectiva de autodeterminación

La Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados—AFRODES es una organización que brinda orientación, apoyo, acompañamiento, asesoría, y capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de la población Afrocolombiana en situación de desplazamiento.

La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas—CNOA es una convergencia a nivel nacional, en la que confluyen más de 278 organizaciones afrocolombianas de primer y segundo nivel, redes y articulaciones.

La Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca—ACONC es una organización étnica territorial de segundo nivel que agrupa 41 consejos comunitarios de negritudes del norte del Cauca y organizaciones étnicas, ubicadas en 10 municipios de la región.

Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros—PCN es una dinámica organizativa negra que articula a más de 140 organizaciones de base, consejos comunitarios y personas, que trabajan constantemente en la transformación de la realidad política, social, económica y territorial de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante la defensa y reivindicación de sus derechos individuales, colectivos y ancestrales.

Las vulneraciones a los derechos fundamentales de los accionantes y de la población afrocolombiana en general se desprenden de las deficiencias que afectaron la ejecución del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 (en adelante, censo del 2018) y que dieron lugar a la invisibilidad estadística de una parte significativa de la población afrocolombiana en los resultados de dicho instrumento. La invisibilidad estadística referida consiste en que, de acuerdo con los resultados del censo de 2018, el número de personas afrocolombianas censadas disminuyó de 4'311.757 a 2'982.224 en relación con el censo de 2005, lo que representa una disminución de 30.8% en cuanto al número de personas afrocolombianas contabilizadas respecto al censo anterior, realizado 13 años antes. Esta disminución en el número y porcentaje de la población afrocolombiana en el censo de 2018 no corresponde a la realidad numérica o porcentual de la población afrocolombiana en el

país, como bien lo reconoce el mismo DANE¹ y, por lo tanto, da lugar a que dicha población sea invisibilizada en las estadísticas oficiales y que no se cuente con datos confiables sobre el número y las condiciones de vida de las personas afrocolombianas.

La acción de tutela está dividida en 11 apartes que están estructuradas de la siguiente manera: 1. Síntesis del caso y pretensiones; 2. Hechos; 3. Requisitos de procedibilidad; 4. Reconocimiento étnico- racial de la población afrodescendiente; 5. Invisibilidad estadística de los afrodescendientes; 6. Las deficiencias de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018 para subsanar los problemas de los datos del censo; 7. Derechos vulnerados; 8. Pruebas; 9. Pretensiones y medidas a adoptar; 10. Juramento; 11. Notificaciones.

1. SÍNTESIS DEL CASO Y PRETENSIONES

Esta acción de tutela surge debido a las deficiencias ocurridas en el diseño y la realización del censo 2018 en relación con la población afrocolombiana, que conllevó al subregistro de este grupo. De acuerdo con los resultados preliminares del censo 2018 ofrecidos por el DANE, en el ejercicio estadístico, la población afrocolombiana se redujo en aproximadamente 30.8% en relación con el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2005, al pasar de 4'311.757 personas (año 2005) a 2'982.224 personas (2018).

Esta disminución en el número de personas afrocolombianas censadas no se debió a factores externos como la muerte generalizada de esta población, procesos de migración masiva hacia el exterior, u otros factores similares. Sino que, por el contrario, a juicio de los accionantes, fue el resultado de dos factores: 1. limitaciones en el diseño de la pregunta censal que indagaba por la identidad étnico-racial de la población (en adelante, pregunta 37 o pregunta étnico-racial); 2. limitaciones en la ejecución del ejercicio censal en relación con la población afrocolombiana.

Limitaciones en el diseño de la pregunta 37 del censo 2018

En relación con las limitaciones en el diseño de la pregunta censal, estas consistieron en que la pregunta por la composición étnico-racial de la población dependía de manera exclusiva del autorreconocimiento de las personas censadas, lo que no resulta lo suficientemente adecuado para obtener datos veraces, si se tiene en cuenta que muchas personas afrocolombianas, debido a procesos históricos de discriminación y exclusión, no se autorreconocen como tales. El DANE debió haber previsto esta posibilidad e incorporado un criterio adicional al del autorreconocimiento para efectos de contabilizar a la población afrocolombiana que, pese a no autorreconocerse, es discriminada y experimenta exclusión social y económica debido a su color de piel y otras características físicas asociadas a la afrodescendencia, tal como lo demuestran estudios académicos previos sobre la materia.

Adicionalmente, el DANE no evaluó de manera adecuada las desventajas de agrupar a la mayoría de la población negra en una sola categoría: “pregunta 37: ¿De acuerdo con su

¹ DANE. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, 2019 Consultado en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

cultura, pueblo, o rasgos físicos... es o se reconoce como: Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)”, negando con ello la diferencia importante entre reconocerse moreno, mulato, afrodescendiente o negro. La evidencia empírica (ver Hunter (2012)², Vásquez (2019)³ y Viáfara (2017)⁴) muestra que, en sociedades con efectos persistentes de la invasión blanco-europea, el blanqueamiento y los tonos de piel más claros generan privilegios bien sean simbólicos o materiales en comparación con las personas de tonos oscuros. En consecuencia, la desagrupación era necesaria, generando una categoría por cada uno (negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)).

Limitaciones en la ejecución del Censo 2018 en relación con la población afrocolombiana

En cuanto a las deficiencias en la ejecución del censo 2018, estas consistieron en:

1. Incumplimiento de las visitas censales a las viviendas de población afrocolombiana.
2. Ausencia de formulación de la pregunta étnico-racial a las personas afrocolombianas por parte de los censistas, quienes marcaron la opción “Ningún grupo étnico” sin haber efectuado la pregunta a la persona entrevistada.
3. Falta de cubrimiento del censo en zonas urbanas y rurales donde habita la población afrocolombiana y que en consecuencia tiene una alta representatividad.
4. Deficiencias logísticas en el desarrollo del censo.

Las deficiencias antes mencionadas, algunas de las cuales fueron reconocidas por el propio DANE, conllevaron a la invisibilización de una gran parte de la población afrocolombiana en los resultados del censo 2018. Frente a esta situación, la preocupación primordial, es que la información estadística producida a través del Censo será utilizada para la toma de decisiones y la creación de políticas públicas, pese a ser una información que no corresponde con la realidad de la composición étnico-racial del país. La veracidad de la información estadística producida por el DANE es esencial para que la formulación de las políticas públicas, los planes de desarrollo y, en general, la toma de decisiones públicas que involucren a esta población.

Derechos vulnerados

Por lo tanto, la población afrocolombiana se encuentra en alto riesgo de que la toma de decisiones públicas que tengan la potencialidad de afectarle se base en información que no da cuenta del estado real de dicho grupo en el país, lo que a su vez constituye una amenaza

² Hunter, M. L. (2002). ‘If You’re Light You’re Alright’: Light Skin Color as Social Capital for Women of Color. *Gender & Society*, 16(2), 175-193. <https://doi.org/10.1177/08912430222104895>

³ Vásquez-Padilla, Darío Hernán. (2019). ¿Somos conscientes del racismo? Cómo las categorías étnico-raciales, el color de la piel y el mestizaje inciden en el reconocimiento del racismo en Colombia. *Sociedad y Economía*, (36), 8-30. <https://dx.doi.org/10.25100/sye.v0i36.5932>

⁴ Viáfara, C. (2017a). Diferenciales de Ingreso por el Color de la Piel y Desigualdad de Oportunidades en Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 20(1), 97-126.

<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.6151>

Viáfara, C. (2017b). Movilidad social Intergeneracional de acuerdo al Color de la Piel en Colombia. *Sociedad y Economía*, (33), 263-287. <http://dx.doi.org/10.25100/sye.v0i33.563>

grave contra los derechos fundamentales de esta población. Específicamente, las deficiencias del Censo de 2018, vulneran o amenazan cuatro derechos fundamentales específicos: 1) el derecho a la igualdad, particularmente en relación con el derecho a la igualdad material; 2) el derecho al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación; 3) el derecho a la información; y 4) los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 13 C.P), esta garantía constitucional tiene dos dimensiones básicas: la igualdad formal y la igualdad material. Lo que se refiere al derecho a la igualdad material, este tiene como correlato la obligación del Estado de elaborar medidas especiales, políticas públicas diferenciadas y programas de acción afirmativa para garantizar los derechos de grupos vulnerables o históricamente discriminados, como lo es la población afrocolombiana.

Ahora bien, para la creación de dichas políticas, el Estado debe contar con información veraz sobre dichos grupos vulnerables, incluyendo su composición étnico-racial. En consecuencia, la visibilidad estadística de los grupos históricamente excluidos, como lo es la población afrocolombiana, es indispensable para evaluar los avances y retrocesos de estas acciones especiales, así como la asignación de recursos para dichos programas.

Dadas las deficiencias del censo de 2018, y teniendo en cuenta la falta de veracidad de los resultados, es necesario colegir que su uso para el diseño de políticas públicas para la población afrocolombiana pone en riesgo la garantía de los derechos de este grupo, pues no se cuenta con datos confiables sobre esta población. Por ello, la invisibilidad estadística derivada del censo 2018 constituye, por sí misma, una forma de discriminación estructural en contra de la población afrocolombiana, toda vez que representa un grave obstáculo para el desarrollo de acciones encaminadas a garantizar el derecho de este grupo a la igualdad material.

Así mismo, consideramos que la invisibilización estadística de la población afrocolombiana desconoce el carácter pluralista del Estado colombiano (Art. 1 C.P) y el derecho fundamental a la protección de la diversidad étnica y cultural del país (Art. 7) debido a que el reconocimiento de estos principios constitucionales implica que los distintos grupos que hacen parte de la Nación sean visibilizados en condiciones de igualdad, incluyendo su inclusión en las estadísticas oficiales. En este orden de ideas, el subregistro de la población afrocolombiana ocurrido en el censo oculta una parte esencial del Estado multicultural en Colombia: la composición étnico-racial de su población. De igual manera, la ausencia de estadísticas confiables en relación con la población afrocolombiana hace que la diversidad étnica de estas comunidades no pueda ser protegida, porque no se cuenta con información confiable referida al número y condiciones de vida de las personas que hacen parte de esta población.

Igualmente, consideramos que las deficiencias del censo 2018 afectan el derecho fundamental a la información (Art. 20 C.P), que incluye el derecho a recibir información veraz e imparcial, en la que los datos que se transmiten deben tener un nivel de diligencia razonable. El principio de veracidad que asiste al derecho a la información resulta aplicable a los resultados de los instrumentos estadísticos como el censo 2018. El DANE violó el

derecho a la información porque sus resultados sobre el número de la población afrocolombiana no son veraces, al no corresponder a la realidad.

Además, dicha entidad incumplió el deber de diligencia razonable que le asistía, porque las deficiencias que afectaron el censo 2018 en relación con la población afrocolombiana eran previsibles y evitables, razón por la cual pueden ser imputadas a la entidad. En dicho sentido, la debida preparación de los censistas en la formulación de la pregunta de autorreconocimiento, el seguimiento constante al proceso de recolección de información y calidad de la misma, así como las complicaciones o contratiempos en el ingreso a zonas de difícil acceso, entre otras, eran condiciones que el DANE ha debido prever y habría podido superar de manera adecuada si hubiese obrado con razonable diligencia. Más aun siendo reconocido por parte del Dane, que se realizó una “inversión de \$18.565.277.600 para garantizar la calidad de la información de la población afrocolombiana (\$10.000’000.000 en convenios para el desarrollo del proceso de consulta previa, y \$8.565.277.600 en convenios de asociación para movilidad, y comunicaciones)”.⁵ Con lo anterior, se incumple la obligación del Estado a garantizar la producción de datos fidedignos y veraces en torno a la población, lo que corresponde con la vulneración del derecho a recibir información veraz e imparcial de los accionantes.

Finalmente, consideramos que se presenta una vulneración genérica de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad.⁶ Teniendo en cuenta que los resultados obtenidos mediante el censo de 2018 invisibilizan a parte de la población afrocolombiana, consecuentemente, a este grupo se le niega la satisfacción de los DESC porque para el Estado dejan de existir y no reciben los planes de políticas públicas suficientemente focalizados, lo que desemboca en la regresividad de las políticas públicas para garantizar dichos derechos.

En definitiva, los resultados del censo del año 2018, son una fehaciente vulneración a los derechos a la igualdad y no discriminación, a la diversidad étnica, a la información y a los DESC. Por esto, nuestras solicitudes están orientadas a corregir este problema de invisibilidad estadística partiendo de otros instrumentos estadísticos utilizados por el DANE.

Cumplimiento de requisitos de procedibilidad de la tutela

Lo que se refiere a los requisitos de procedibilidad, la tutela cumple el requisito de subsidiariedad porque no existe otro mecanismo de defensa debido a que, a nuestro juicio, no hay acto administrativo ni ley contentivo de los resultados del censo 2018 que pueda ser objeto de una acción frente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, la tutela es el único medio para evitar la utilización de los resultados que traería el perjuicio irremediable de estructurar políticas públicas con datos errados.

⁵ DANE, resultados del censo nacional de población y vivienda de 2018. Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, 2019. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Parte II, artículo 2. Ratificado por el estado colombiano mediante la Ley 74 de 1986.

Se cumple el requisito de inmediatez debido a que si bien la publicación de los resultados por parte del DANE, se dio el 6 de noviembre de 2019, la fecha de la interposición de la tutela es prudente y oportuna, considerando la complejidad de la situación de vulneración derechos fundamentales. Adicionalmente, debe considerarse que los accionantes y el Ministerio Público han venido adelantando acciones para lograr la satisfacción de los derechos fundamentales afectados, lo que reitera el carácter razonable del término para la presentación de la acción. Finalmente, también debe considerarse el impacto que la pandemia global de coronavirus ha tenido en la posibilidad de realizar acciones de construcción conjunta y participativa al interior de la población afrocolombiana para la presentación articulada de esta acción constitucional, la cual, debido a su naturaleza, debió ser construida incorporando las visiones de distintos segmentos y grupos de la población afrodescendiente presente en el país.

En relación a la legitimación por activa, los aquí accionantes son un grupo de organizaciones del movimiento social afrodescendiente que representamos comunidades que se ven directamente afectadas por la situación de vulneración de derechos. Igualmente, somos personas afrocolombianas afectadas por las acciones enunciadas.

Pretensiones

Con el fin de superar la situación de vulneración de derechos fundamentales a los que se encuentra expuesta la población afrocolombiana, solicitamos al juez de tutela acoger las siguientes peticiones:

1. Tutelar el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación y a la información de los accionantes.
2. Ordenar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República interrumpir la utilización de los resultados del Censo 2018 para la población afrocolombiana en el diseño de las políticas públicas dirigidas a este grupo. Hasta tanto no se subsanen los errores del censo 2018, estas entidades deberán utilizar los datos sobre población afrocolombiana del CNPV de 2005 en relación con el porcentaje de población afrodescendiente presente en el país.
3. Ordenar al DANE que la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial de la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 sea complementada por mecanismos de heterorreconocimiento, como la paleta de colores, o los mecanismos que se consideren pertinentes, sin que esto represente el reemplazo del mecanismo principal que es el autorreconocimiento, de manera consensuada con las autoridades y las organizaciones de las comunidades afrodescendientes. La finalidad de este mecanismo complementario será suplir los vacíos de recolección de información que podrían surgir del uso exclusivo del autorreconocimiento étnico como criterio para conocer la identidad étnico-racial de la población.
4. Ordenar al DANE modificar el diseño muestral de la Encuesta de Calidad de Vida 2020, de tal forma que la misma incluya una muestra que le permita tener representatividad a nivel nacional, departamental, municipal y para la población afrodescendiente, raizal, palenquera, mulata y negra asentada en Colombia.

5. Ordenar al DANE que lleve a cabo un proceso de sensibilización a su personal -en especial a aquellos involucrados en la realización de encuestas- para evitar que asuman la pertenencia étnico-racial de la población afrodescendiente, marcando “ninguna de las anteriores” ó “ningún grupo étnico”. Además, se inculque la importancia de dichos datos de la composición étnica-racial del país para la asignación de recursos en la creación de políticas públicas y programas con enfoque. Esto debe implementarse como una estrategia permanente, de manera que incluya un módulo de formación para la sensibilización.
6. Ordenar al DANE que estime la población afrocolombiana en el país a nivel nacional, departamental y municipal, con base en los resultados que arroje la próxima encuesta de calidad de vida de que realice la misma entidad, la cual deberá atender a los criterios antes sugeridos.
7. Ordenar al DANE que difunda los resultados de la próxima Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realice de una manera que sea de fácil acceso para la comunidad en general y en unos plazos razonables de no más de 3 meses contados desde el momento de la realización de la encuesta, para su respectivo análisis e implementación respetando el principio de publicidad.
8. Ordenar al DANE que establezca un equipo especial técnico cualificado -y que si ya existe que se fortalezca- para mejorar datos del censo y desagregar las otras encuestas de acuerdo al criterio de la identidad étnico-racial.
9. Ordenar al DANE la realización de caracterizaciones de población en los lugares donde hay presencia de población afrodescendiente incluyendo criterios de autorreconocimiento como lengua, participación en organizaciones étnicas y línea ancestral.
10. Ordenar al DANE la inclusión de variables étnico- raciales en todas las encuestas que realice dicha entidad.

2. HECHOS

- 2.1.El artículo 161 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ‘Todos por un nuevo país’”, ordenó la realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda–CNVP a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Este instrumento indaga por varios factores demográficos relacionados con el estado de la población nacional, incluyendo su composición étnico-racial.
- 2.2.El 19 de noviembre de 2012, como actividad preparatoria para el desarrollo del censo 2018, el DANE adelantó frente al Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Legislativas de Amplio Alcance, Susceptibles de Afectar a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, las actividades de socialización.
- 2.3.No obstante, si bien se cumplió con el requisito de la consulta previa, esta tuvo deficiencias, porque no se habrían considerado la totalidad de las advertencias que hicieron las organizaciones y personas afrocolombianas sobre las dificultades ocurridas con ocasión del Censo del año 2005 para prevenir su ocurrencia en el ejercicio censal del 2018.

2.4. Una vez realizada la consulta previa, el DANE acogió como parte del cuestionario censal una pregunta que cobija la pertenencia étnico-racial. La cual corresponde a:

De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... es o se reconoce como: 1. Indígena? 2. Gitano(a) o Rrom? 3. Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina? 4. Palenquero(a) de San Basilio? 5. Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, ¿afrocolombiano(a)? 6. Ningún grupo étnico?

2.5. Solo se utilizó el criterio de autorreconocimiento para la identificación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Lo anterior pese a que, este criterio no es suficiente por sí solo para registrar de manera adecuada a la totalidad de la población afrodescendiente presente en el país.

2.6. El 6 de noviembre de 2019 se presentaron los resultados del censo 2018 para población afrodescendiente por parte del DANE. De acuerdo con el DANE, la población que se reconoce como Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera disminuyó un 30,8% en relación con el censo del 2005: mientras que con el censo del 2005 el 10.3% de la población se reconocía como afrodescendiente (4.311.757 de personas), en el 2018 solo el 6% de la población (2.982.224 de personas) se reconocieron como tal⁷.

2.7. Según el mismo documento de presentación, **hecho público por el DANE**, la disminución de la población que se reconoce como afrodescendiente se debió a un conjunto de deficiencias en la ejecución del censo, incluyendo:

- La dificultad para cubrir algunas zonas urbanas y rurales por cuestiones de seguridad o la negativa de los residentes de ser censados en zonas de gran prominencia afrodescendiente, como lo son: Barranquilla, Cali, Policarpa (Nariño), Tumaco, Quibdó.
- Problemas en la contratación de personal suficiente para la ejecución del censo.
- Deficiencia en los procesos de capacitación de los censistas para formular la pregunta de autorreconocimiento. Muchas veces los censistas no formulaban la pregunta y marcaban la alternativa 6: “ningún grupo étnico.”⁸

2.8. El pasado 6 de noviembre de 2018, el director del DANE, Juan Daniel Oviedo, admitió en una entrevista para el periódico El Espectador que una de las falencias en la realización del Censo recayó en los censistas al no hacer la pregunta de autorreconocimiento o asumir la respuesta. También reconoció que el censo tuvo una omisión censal importante⁹.

2.9. Las deficiencias que afectaron al censo 2018 conllevaron a un importante subregistro de la población afrodescendiente en este instrumento estadístico, cercano al 30%, y se traducen en una ausencia de información estadística veraz y confiable en relación con el

⁷ DANE Resultados del censo nacional de población y vivienda de 2018. Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, 2019.

⁸ Ibid. Para 1.

⁹ El Espectador. *Resultados del censo evidencian un "genocidio estadístico": organizaciones afro*. 6 de noviembre de 2019.

número de la población afrodescendiente en el país. Esta situación invisibiliza a la población afrodescendiente en las estadísticas oficiales e impide la formulación de medidas especiales, políticas públicas diferenciadas y programas de acción afirmativa que respondan a las necesidades de esta población que es un grupo vulnerable y de especial protección constitucional. La población afrodescendiente tiene derecho a ser reconocida en las estadísticas oficiales de manera adecuada y que se garanticen sus derechos a la igualdad material y a la no discriminación, al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y a recibir información veraz por parte del Estado.

2.10. Sabemos que la invisibilidad estadística obedece a deficiencias logísticas del Censo 2018 dado que los datos sobre natalidad y mortalidad corroboran que no fue un fenómeno poblacional. Los tres factores que determinan el tamaño poblacional de un país son la fertilidad, mortalidad y migración internacional. Los dos primeros, fertilidad o tasa de nacimiento y mortalidad o tasa de muerte determinan el crecimiento natural de la población. En la Tabla 1 se observa que durante los años 2008 a 2017, la población afrodescendiente, raizal, negra y palenquera de Colombia presentó un incremento en su crecimiento natural, a razón de que el número de las personas que nacieron fue superior que aquellos que murieron. El año donde se presentó un mayor crecimiento fue en el 2008, donde cerca de 46 mil personas incrementaron el tamaño poblacional del grupo étnico negro, mulato, afrodescendiente, raizal y palenquero. Si bien, para los años posteriores se presentó una caída en dicha variable, en relación al 2008, el crecimiento natural medido en números absolutos, como la diferencia entre los nacimientos y las muertes, siguió siendo positivo. Ello soporta que la reducción de la población afrodescendiente, raizal, negra y palenquera que se presentó con la información del Censo 2018 no se explica a partir de fenómenos como baja natalidad o alta mortalidad, sino que obedeció a errores y omisiones del DANE, más que por un efecto real de la caída en la población.

Tabla 1. Crecimiento natural de población afrodescendiente, raizal, palenquera y negra en Colombia. 2008 - 2017.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nacimientos	54537	53766	41777	36388	33582	33405	35863	36491	31071	31142
Defunciones	7716	14433	13768	11286	10579	10997	11811	12210	11238	9615
Crecimiento natural	46.82	39.33	28.00	25.10	23.00	22.40	24.05	24.28	19.83	21.52
	1	3	9	2	3	8	2	1	3	7

Fuente: DANE, Estadísticas Vitales

*No existe información de natalidad y defunciones desagregada por grupos étnicos para los años 2006-2007

2.11. El 22 de noviembre, un miembro fundador de ILEX-Acción Jurídica, en representación de la organización, elevó un derecho de petición al DANE indagando por las causas de la invisibilidad estadística de la población afrocolombiana en el censo 2018 y solicitando al director del DANE que se previniera a las distintas autoridades de los

niveles nacional, departamental y municipal encargadas de la elaboración de normas jurídicas y la formulación de políticas públicas abstenerse de utilizar los resultados del censo 2018 para población afrocolombiana hasta tanto se corrigiesen los distintos problemas que conllevaron al subregistro de esta población en el censo.

2.12. El 25 de noviembre del 2019 se llevó a cabo el debate de control político en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes donde se presentaron las preocupaciones por los resultados y se promovió a que se establecieran medidas a mediano plazo para enfrentar las implicaciones que estos tenían en la población afro.

2.13. El 20 de diciembre de 2019, el DANE formuló respuesta al derecho de petición elevado por ILEX-Acción Jurídica, respondiendo a las preguntas formuladas e informando que:

“En consecuencia y en reconocimiento de las necesidades particulares del desempeño de la pregunta de auto identificación étnica en el censo, pero dada su concordancia estadística con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, el DANE estableció la oficialidad de la declaración censal para la población NARP solo en materia de estructuras demográficas e indicadores sociales, información que permitirá caracterizar de manera precisa las brechas de esta población para identificar y reconocer sus condiciones de vida y posibilitar la generación de la política pública, y estimó la población NARP, con carácter oficial, en 4.671.160 personas para el 2018...”

2.14. La solución ofrecida por el DANE para subsanar las deficiencias del Censo 2018 no resulta adecuada para resolver la situación de vulneración de derechos derivada de la invisibilidad estadística de la población afrocolombiana, debido a que el diseño muestral de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (En adelante ENCV) utilizada por el DANE para certificar o estimar la población NARP con carácter oficial, no controla a priori por la variable étnica, por tanto, no asegura que se tenga representatividad para dicha población, lo cual puede generar sesgos al momento de analizar determinantes o factores causales del comportamiento de los grupos étnicos y en consecuencia incidir en un diseño equivoco en las políticas públicas. A su vez, “el censo por su naturaleza -encuesta **a todos** los individuos de un área seleccionada- debería arrojar datos más confiables y precisos que la ECV puesto que esta última se basa en un muestreo por hogares, es decir, selecciona **ciertos individuos** de un área y no a todos”¹⁰. No obstante, “se observa una diferencia significativa entre la población étnica estimada por el CNPV (1.729.425 habitantes) con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (4.671.160 habitantes) realizados por la misma institución. Esto indica que los estimativos dependen de quién y cómo los haga, más que de condiciones objetivas como es la población asentada” (Ídem). Además, la ECV 2018 sólo se puede desagregar por departamentos, limitando con ello análisis desagregados a nivel municipal, que usualmente es la pertinencia y utilidad de los censos.

¹⁰ Análisis del genocidio estadístico: <https://revistamarea.com/2019/11/29/el-dane-y-las-cifras-la-otra-cara-del-racismo-y-genocidio-estadistico-en-colombia/>

- 2.15. Así mismo, la respuesta ofrecida por el DANE no soluciona las limitaciones derivadas del uso del autorreconocimiento como único instrumento para contabilizar a la población afrocolombiana en el país, teniendo en cuenta que una parte importante de la población afrodescendiente del país no se autorreconoce como tal, debido a situaciones de discriminación racial y la estigmatización histórica.
- 2.16. El 20 de febrero de 2020, en el ejercicio por tratar de solventar las tensiones causadas por los resultados del Censo 2018 y según lo acordado en el debate de control político antes mencionado, se dio el primer diálogo de la mesa técnica para poner en marcha el mecanismo de análisis y proyección de las acciones.
- 2.17. El 23 de mayo de 2020, los Congresistas de la República, miembros de la Comisión Legal Afrocolombiana y miembros de la sociedad civil y académica habrían remitido un petitorio al DANE en vista de los precedentes ya relatados y sobre todo teniendo en cuenta que, en medio de la contingencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19, se utilizaron los resultados del Censo de 2018 como se evidencia en el documento de prevención, detección y manejo del virus emitido por el Ministerio de Salud, el 25 de marzo, en el que el universo poblacional que se usa es de 2.982.224, lo que claramente es una desprotección a los derechos de la comunidad negra, afrodescendiente, raizal y palenquera que no está dentro de ese registro, poniendo en riesgo la garantía de la salud y la supervivencia en un contexto de aislamiento preventivo obligatorio. Como se verificó, tampoco se están utilizando los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018, como había asegurado el DANE previamente. Parte del poco uso de la encuesta, es por lo expresado anteriormente, como es la carencia de la desagregación a nivel municipal, elemento clave para analizar los comportamientos a un nivel más micro y realizar las políticas y acciones gubernamentales más focalizadas.

3. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

3.1. Subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución el artículo 5 del Decreto Ley 2591 de 1991 advierte que la tutela *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

En términos concretos, la Corte Constitucional ha dicho que la acción de tutela es procedente en los siguientes supuestos: *“(i) cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial que permita al accionante salvaguardar sus derechos; (ii) cuando existiendo otro mecanismo de defensa judicial, este resulta inidóneo o ineficaz para lograr la protección pretendida; o (iii) cuando existiendo otros mecanismos de defensa idóneos y efectivos, se está frente a la posibilidad de sufrir un perjuicio irremediable.”*¹¹ El juez tiene que realizar un examen en el que es pertinente evaluar si se cumplen los tres presupuestos que se han establecido en la jurisprudencia, y aplicar el criterio de flexibilidad que se hace necesario en el caso. Debido a

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-528 de 2015, M. P. María Victoria Calle Correa.

que se trata de minorías étnicas, existe una prerrogativa especial que es atribuible a las personas en debilidad manifiesta y a quienes son sujetos de especial protección constitucional, esto quiere decir que el requisito de subsidiariedad se interpreta de manera amplia y permisiva en atención a las personas que lo solicitan.¹²

Para el presente caso, no existe un recurso o medio de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales que están siendo vulnerados porque no hay acto administrativo o ley que pueda ser objeto de acción frente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Según la Ley 79 de 1993 “por la cual se regula la realización de los censos de la población y vivienda en todo el territorio nacional”, en su artículo 7, dispone que:

“Dentro de los tres, (3) meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, el Gobierno Nacional deber presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo. En todo caso, entre la fecha de realización del Censo y la de presentación al Congreso del aquí citado proyecto de Ley, no podrá transcurrir más de doce (12) meses.”

Hasta donde conocemos los accionantes, aun no se ha presentado el correspondiente proyecto de ley ante el Congreso de la República, por lo que, no existe ley que permita establecer otros medios jurídicos para la protección de los derechos fundamentales que se ponen en riesgo con el subregistro de población afrodescendiente reflejado en los resultados del censo y que son consecuencia de los errores expresados directamente por el DANE.

La acción de tutela para el caso concreto es el único medio para evitar el perjuicio irremediable de aplicar los datos errados en la construcción de políticas públicas dadas a la población afrodescendiente, debido a que dichos resultados estadísticos constituyen una vulneración a la igualdad material y la afectación a las garantías esenciales de su calidad de vida en lo que se refiere a los programas que se construyen a partir de los resultados del censo, en el que se omitirán las reales condiciones y necesidades de gran parte de la población que no fue registrada según su pertenencia étnico-racial.

El perjuicio irremediable para los derechos fundamentales de los afrocolombianos reside en que los datos del censo son el insumo para la creación de políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal, incluyendo aquellos dirigidos a la población afrocolombiana. Las políticas públicas con enfoque étnico-racial que también se nutren de los datos del censo para realizar su asignación y proyección presupuestal como los planes integrales a largo plazo para la población afrocolombiana, políticas de acción afirmativa y programas de reconstrucción de territorios. Estos programas de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras podrían tener una gran afectación y una desprotección directa de la población que no fue tomada en cuenta por el censo de 2018, afianzando las condiciones de vulnerabilidad.

3.2. Inmediatez

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-087 de 2018. M. P Gloria Ortiz Delgado.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de tutela busca evitar la vulneración de derechos fundamentales, por lo que esta debe ser interpuesta dentro de un término oportuno y razonable. Es decir, la diligencia del accionante debe obrar de tal manera que despliegue las gestiones necesarias para iniciar el proceso ante la instancia judicial, evitando la consecuente vulneración de sus derechos. No obstante, la inmediatez no puede definirse como un plazo de caducidad, debe apreciarse en concreto, desde la razonabilidad y proporcionalidad.

Para el caso concreto, presentamos esta acción de tutela un año después a la presentación de los resultados del censo de población y de vivienda hecha por el DANE el 6 de noviembre de 2019, por lo cual es un término más que inmediato, teniendo en cuenta que una de las pretensiones de la tutela es realizar las debidas correcciones para que sean aplicados en la próxima Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realizará el DANE, la cual utilizará la misma pregunta de autorreconocimiento étnico-racial que el censo 2018, que es el punto donde se presentaron mayores dificultades para el registro de la población afro. La propuesta que plantearemos más adelante consiste en construir una estrategia que permita utilizar los datos recolectados por la próxima ENCV que realice el DANE para la construcción de las políticas públicas del nivel nacional, departamental y municipal, de forma que no se utilicen los datos del censo, evitando la vulneración a derechos fundamentales de la población afrocolombiana del país.

También es de precisar que si bien los resultados del Censo 2018 fueron publicados en noviembre de 2019-siendo los últimos en ser socializados-, el proceso de conocimiento y discusión de los datos de la población afrocolombiana, debido a las inconsistencias y errores presentados en su ejecución ya expuestos, se extendió hasta los primeros meses del presente año 2020, presentándose continuamente nuevas discusiones.

Desde este panorama, el término de imposición de la tutela es adecuado y pertinente en estas instancias debido a que no hay una cesación de los potenciales impactos que recibe la utilización de los datos del censo, y se da en medio de escenarios de actualidad porque la inmediatez no debe ser contada desde la presentación de los resultados, recordando que no puede concebirse como un término de caducidad estricto, sino bajo la prevención de afectaciones a los derechos fundamentales.

En este punto queremos hacer una anotación especial al juez de tutela, en cuanto al cumplimiento del requisito de inmediatez y previendo los graves impactos que resultan de la vulneración latente del caso concreto: en este caso no existe una carencia actual de objeto por daño consumado, toda vez que lo que se pretende lograr mediante la orden del juez de tutela no ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna¹³, ni se ha dado una ejecución de los datos del censo 2018 dados por el DANE precisamente porque, como lo hemos hecho notar, aún se están realizando actividades desocialización y diálogos para estructurar medidas de solución. De ahí, que la tutela se presente en noviembre de 2020, a la espera de la evaluación de la evolución de estos procesos, no obstante, estos no han tenido los debidos desenlaces porque bajo condiciones de urgencia, se puede ver potencialmente afectada la población afrodescendiente.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T- 358 de 2014. M.P Jorge Pretelt Chaljub.

Lo que pretendemos y se resume más adelante en las medidas a adoptar es precisamente que se eviten los daños que se pueden generar con la aplicación de los resultados en la asignación de recursos y desarrollo de políticas públicas con enfoque diferencial y medidas específicas a la comunidad afrodescendiente, situación o medidas que aún no ha tomado el gobierno y que representan la importancia y utilidad de la decisión pronta del juez. Medidas que se hacen urgentes para la correcta atención de la pandemia de la COVID-19 en poblaciones diferenciales, en la que existe un riesgo concreto de someter a la población afrodescendiente a condiciones de abandono estatal.

De igual manera, la acción de tutela presenta distintas alternativas que enfocan las acciones a tomar en pro de ejercer medidas correctivas e incluso la ejecución en tiempos prudenciales para recoger datos que sí estén acordes a la realidad. Todo esto reconociendo que precisamente la acción de tutela tiene un carácter preventivo y no indemnizatorio, situación que está completamente acorde al espíritu de lo planteado, debido a que argumentamos los peligros que implica la situación, que, si bien vulnera derechos, representa consecuencias más peligrosas en caso de no ser adoptados las correspondientes reflexiones que hacemos aquí.

3.3. Legitimación en la causa

Según el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991: *“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante.”* Es decir, que toda persona que vea afectada sus derechos fundamentales puede acudir a un juez para interponer una acción de tutela, ya sea de manera directa o por medio de un representante legal. Se contempla también la posibilidad de que se agencien los derechos por parte de terceros cuando los sujetos se vean imposibilitados para ejercer la acción de tutela por sí mismos.

Para el problema que aquí nos ocupa, las organizaciones accionantes son personas jurídicas que abogamos por la justicia racial y la defensa de los derechos de la comunidad afrodescendiente y representan los intereses de sus miembros, pues están compuestas por personas afrodescendientes individualmente consideradas y comunidades negras que se reconocen como tal y son titulares de los derechos fundamentales afectados por la conducta del DANE.

La legitimación como persona jurídica que actúa en representación de sus miembros¹⁴, hace que la defensa de los derechos en cuestión no solo sea exclusiva de los individuos, sino de la organización que tiene como fin un interés común¹⁵, que es evitar la invisibilidad de la comunidad afrodescendiente y aplicación de los resultados del Censo del año 2018 en la construcción de políticas públicas.

¹⁴ Las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales por dos vías: “a) indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas. Corte Constitucional. Sentencia T411 de 1992 MP Alejandro Martínez Caballero

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU- 235 de 2016. M.P Gloria Ortiz.

En cuanto a nuestra legitimación en la causa por activa, debe señalarse que la Corte Constitucional ha reconocido que grupos de personas y organizaciones sociales pueden interponer acciones de tutela para velar por la garantía de sus derechos fundamentales y de los grupos cuyos derechos agencian. En dicho sentido, la sentencia T- 627 de 2012 señaló:

“[P]ara considerar satisfecho el requisito de legitimación por activa lo único que se necesita es verificar si las peticionarias son titulares de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados, como en efecto lo son. (...) En este orden de ideas, otras mujeres distintas a las accionantes también hubieran podido interponer el amparo que se estudia, pero ello no desestima la legitimación activa pues, se insiste, la clave es que las peticionarias son en efecto titulares de derechos.”¹⁶

Además, en la sentencia T-543 de 2017, que trata el caso de un grupo de ciudadanos que reclamaban por la vulneración de su derecho a la información derivado del actuar de la Superintendencia de Industria y Comercio que censuró un mensaje sobre las consecuencias a la salud del consumo de bebidas azucaradas, la Corte estableció que lo que el juez de tutela necesitaba verificar en relación con la legitimación en la causa por activa es que las personas accionantes fueran titulares de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.¹⁷

Frente a la **legitimación por pasiva**, esta recae en las personas o instituciones que resultan causantes ya sea por acción u omisión de las afectaciones a los derechos fundamentales que se disponen en las vulneraciones. Para el caso concreto, el DANE como lo expone el artículo 1 de la Ley 79 de 1993¹⁸, tiene la facultad de realizar los censos de población y vivienda que mediante decreto señale el Gobierno Nacional. La realización de este censo por parte de la entidad viene aunada a las obligaciones que se le dan en el decreto 262 de 2004, artículo 2¹⁹,

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-627 de 2012. M.P Humberto Sierra Porto.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T- 543 de 2017. M.P Diana Fajardo Rivera.

¹⁸ **Artículo 1.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística D.A.N.E. realizar Censos de Población y Vivienda en las fechas que, mediante Decreto, señale el Gobierno Nacional. También podrá realizar, como parte del programa censal, encuestas de ampliación o para, medir la cobertura del Censo.

¹⁹ **Artículo 2º. Funciones Generales.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tendrá, además de las funciones que establece el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

I. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas

- a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales;
- b) Realizar, directamente o a través de terceros, las actividades de diseño, recolección, procesamiento y publicación de los resultados de las operaciones estadísticas;
- c) Definir y producir la información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales;
- d) Producir la información estadística estratégica y desarrollar o aprobar las metodologías para su elaboración;
- e) Velar por la veracidad, imparcialidad y oportunidad de la información estadística estratégica;
- f) Dictar las normas técnicas relativas al diseño, producción, procesamiento, análisis, uso y divulgación de la información estadística estratégica;
- g) Elaborar el Plan Estadístico Nacional y someterlo a la aprobación del Conpes, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, y promover su divulgación;
- h) Coordinar y asesorar la ejecución del Plan Estadístico Nacional y de los planes estadísticos sectoriales y territoriales, hacer su seguimiento, evaluación y divulgación;

donde se exige que la definición y producción de la información estadística estratégica es para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales. Es por lo anterior que otra obligación es el deber de velar por que la información sea veraz e imparcial. En los errores expuestos de la ejecución del censo en lo que se refiere a la pregunta de autorreconocimiento, el DANE no realizó la labor de manera adecuada y omitió las características de la información, vulnerando los procesos de diseño de políticas públicas estatales para la población y los derechos fundamentales.

Otra de las instituciones que se ven involucradas es el Ministerio del Interior, que con base en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998²⁰, tiene la obligación de formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad para la materialización de sus derechos. De manera específica a la situación, también está dentro de sus obligaciones, formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado. Por lo tanto, es llamado a vincularse a la acción de tutela porque la labor del DANE está directamente relacionada a la configuración de política pública de los grupos étnicos. La recolección inadecuada e ineficiente de datos y el subregistro, implica una omisión por parte del Ministerio de Interior al no establecer medidas vinculantes para su corrección.

También es pertinente relacionar al Ministerio de Hacienda, porque este es el que tiene a su cargo la definición de la política económica como lo estipula en el artículo 2, el Decreto 4712

i) Certificar la información estadística, siempre que se refiera a resultados generados, validados y aprobados por el Departamento;

j) Diseñar y desarrollar el Sistema de Información Geoestadístico y asegurar la actualización y mantenimiento del Marco Geoestadístico Nacional Único;

²⁰ ARTICULO 59. **FUNCIONES.** Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.
2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.
3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.
4. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.
5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.
7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.
8. Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.
9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.
10. Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo correspondiente.
11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

de 2008²¹. Sus funciones están estrictamente ligadas a los resultados del censo porque a partir de los resultados es que la institución puede presentar los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación.

Por último, y en concordancia a las obligaciones internacionales, se llama al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República desde el cumplimiento de estas.

A continuación, expondremos en mayor detalle aspectos relacionados con el reconocimiento étnico-racial de la población afrodescendiente en Colombia.

4. RECONOCIMIENTO ÉTNICO-RACIAL DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE

Uno de los grandes problemas de identificar a la población afrodescendiente tiene que ver con establecer ¿quién cuenta como afrocolombiano(a)? y ¿cómo es posible determinar que alguien es o no afrocolombiano(a)? En esta sección abordaremos conceptos claves para generar una reflexión que permita guiar a la mejor alternativa para contar a la población afrodescendiente y no caer en los errores de categorías sesgadas, ni en la invisibilización de sectores de este grupo.

4.1. La identificación étnico-racial de afrodescendientes

La dificultad al momento de contar a la población afro es establecer: ¿quiénes son afrodescendientes? A nuestro criterio esta definición no puede ser ajena de las realidades históricas de la comunidad afrocolombiana, desde sus dinámicas de mestizaje y la forma en la que el contexto social e histórico en Colombia ha conllevado a la invisibilización de este grupo. Es por esto, por lo que la categoría de afrocolombiano se debe entender como aquel referido a todas aquellas personas que son descendientes a través de múltiples generaciones y dinámicas de mestizaje de los antiguos esclavos africanos, con independencia de nivel de autorreconocimiento y las múltiples dinámicas de mestizaje.²²

Recalcamos para la definición, que es importante reconocer las dinámicas de mestizaje, porque muchas veces no se dimensiona que el tipo racial termina siendo un dispositivo socio-histórico de exclusión, sobre todo cuando se designa “negro-a” a un grupo poblacional entero, desconociendo el mestizaje, y por el contrario usándolo como una estrategia de

²¹ ARTÍCULO 2o. **OBJETIVOS.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República, y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados, para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financieras, bursátiles, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

²² BARBARY, Olivier . and URREA, Fernando. (Eds.) Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico. Editorial. Lealon. Medellín, Colombia, 2004.

blanqueamiento²³ para invisibilizar a parte de la población que se puede considerar como afrodescendiente y se excluye por tener una diversidad étnico- racial en su origen.²⁴

4.2. La identificación étnico racial de la población afrodescendiente: autoreconocimiento y heteroreconocimiento

En América Latina, propender por reconocer la existencia de grupos indígenas y afrodescendientes con el fin de visibilizar sus problemas y necesidades ha conllevado a avanzar en el desarrollo de los instrumentos censales. En términos técnicos, uno de los principales retos del censo es la operacionalización de la “identidad étnica” y establecer las categorías de identificación que claramente tienen resultados para los objetivos que se puedan obtener en la formulación de políticas públicas.

Hay cuatro dimensiones básicas para la definición de la pertenencia étnico-racial de los grupos indígenas y afrodescendientes. La primera, es la dimensión de reconocimiento de la identidad o la autoidentificación dentro del sentido de pertenencia de un pueblo. El autorreconocimiento es el derecho efectivo a autodefinirse como perteneciente a un grupo, en desarrollo de una conciencia individual.²⁵ La segunda, es el origen común, que se refiere a la descendencia de ancestros comunes en la que ve la construcción de una memoria individual y colectiva. La tercera, es la territorialidad, ligada a la herencia, la ocupación de los territorios colectivos y los vínculos materiales que se puedan establecer. Por último, está la cultura que se relaciona con la cosmovisión y apego que se ejerce ante símbolos y costumbres²⁶.

Definir la etnicidad o la pertenencia racial con base en estas dimensiones, sigue siendo complejo y dinámico, por lo que incluso tratar de limitarse a estas categorías hace que el registro implique reducir una realidad subjetiva sin desconocer que sean las primordiales²⁷. Es por esto que la tarea de operacionalizar la “identidad étnica y/o racial” tiene diversas aristas; una es que puede ser captada a través de la asignación de la categorización de los sujetos desde ciertos atributos que los caracterizan como miembro de determinado grupo. *Por otro lado, la identidad también puede ser definida de modo endógeno, a partir de la propia visión de los sujetos sobre sí mismos. Esa distinción se basa la diferenciación entre “categorización” realizada por otros (orientada externamente) y la autoidentifica acción (orientada desde dentro), como dos principios de la dialéctica de la identidad individual y grupal²⁸. En ese sentido, las identidades étnicas son fruto de una relación dialéctica entre procesos de “identificación grupal” y “categorización social”.²⁹*

²³ WADE, Peter. Blackness and Race Mixture: The Dynamics of Racial Identity in Colombia. Johns Hopkins University Press. Baltimore, EUA., 1993.

²⁴ Ibid para 18.

²⁵ VALDIVIA VARGAS, Nestor. El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión. Editorial. Grade. Lima, Perú., 2011.

²⁶ Ibid. para 33.

²⁷ Ibid. para 33.

²⁸ JENKINS, Richard. “Categorization: identity, social process and epistemology”, Current Sociology, vol. 48, no. 3, pp. 7-25, 2000.

²⁹ JENKINS, Richard. “Categorization: identity, social process and epistemology”, Current Sociology, vol. 48, no. 3, pp. 7-25, 2000.

Lo que en este caso nos ocupa es analizar las dimensiones de la autoidentificación o autorreconocimiento como formas de medir la identidad racial de los grupos afrodescendientes para ver sus utilidades, pero de igual manera sus complicaciones y la necesidad de complementarlo sin descartarlos.

El autorreconocimiento es el criterio principal para identificar a los pueblos indígenas y afrodescendientes, por lo tanto, utilizar en los censos este criterio es acorde a lo que se determina en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y tiene el consenso de las organizaciones indígenas y afrodescendientes. Se establece que utilizar la autoidentificación como principal criterio es proveer y asegurar el derecho de las personas a ser reconocidas, prestar respeto a la identidad o la conciencia de ellas, el derecho de las personas que como integrantes de un pueblo tienen a ser consultados en asuntos que tengan que ver con sus intereses, el propósito de evitar defunciones provenientes de personas ajenas basadas en ocasiones a prejuicio o perfilamientos, para contribuir al empoderamiento de los pueblos por medio del reconocimiento de la libre declaración de identidad, y además porque citando a Del Popolo, Oyarce, Schokolnik y Velasco:

“concomitantemente con la adopción de este criterio en los instrumentos jurídicos internacionales referidos a los pueblos indígenas o afrodescendientes es también, en muchos casos, un elemento explícito en la definición oficial de los países, por lo cual las políticas públicas adoptarán este criterio para la definición de sus poblaciones objetivo y esto ha sido muy reivindicado en los últimos años en función de diversos convenios internacionales que lo consideran como el criterio fundamental para la identificación de los diferentes pueblos)”³⁰.

No obstante, pese a todas estas razones para definir al autorreconocimiento como el criterio primordial, el uso del autorreconocimiento como criterio único para definir la identidad étnico-racial no está exento de sesgos o complicaciones. Es importante el respeto por el autorreconocimiento, eso es una premisa inamovible que no puede suprimirse por otros criterios. No obstante, existen riesgos en considerar que este debería ser el único criterio posible para definir las identidades étnico-raciales. El autorreconocimiento de la población depende de los contextos sociales y políticos. En escenarios de fuerte discriminación étnico-racial, cabe el margen de que el uso del autorreconocimiento induzca a la subestimación, diferente a escenarios donde hay procesos de revitalización cultural o mayor respeto por las identidades étnico-raciales no hegemónicas. Por lo anterior, se deben buscar otros criterios que puedan apoyar al autorreconocimiento como mecanismo para definir la identidad étnico-racial.³¹

La CEPAL establece que hay algunas causas que se asocian a la utilización única del criterio de autorreconocimiento y otras que explican el subregistro en el caso colombiano como

³⁰ CEPAL. Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. Serie Seminarios y conferencias No 57. Santiago de Chile, 2009.

³¹ SCHOKOLNIK, Saul. La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina. Notas de población N° 89. CEPAL, 2006..

fuerza en las estimaciones censales, en las que menciona: la omisión censal que afecta debido a las áreas rurales de difícil acceso y que solo tienen dialecto o lengua nativa, la variedad de criterios para la adjudicación étnica que no son comparables, el menor nivel de conciencia de los encuestados que por temor a la discriminación o por aculturación, tienden a subdeclarar su condición étnica. La falta de pertenencia cultural en la redacción de las preguntas censales, la ausencia de capacitación adecuada de los censistas, y el hecho de que algunos censos omitan a la población más joven³².

Otra de las complicaciones, y esto lo anotamos como espacio de reflexión frente a la formulación metodológica de la pregunta del censo realizado por el DANE, es que este tipo de preguntas tienden a tener un modelo de respuesta cerrada, en la que se desconoce que la pertenencia étnica puede ser múltiple, toda vez que no era viable seleccionar varias de las respuestas de autoidentificación étnico-racial, perjudicando y dando como resultado un desfase significativo. Es por lo anterior que para mejorar los actuales instrumentos estadísticos se hace necesario no solo incluir más de un indicador para captar la identidad étnico-racial de las personas o grupos, sino que además se debe diseñar una pregunta de respuestas múltiples, evitando que una persona no se pueda determinarse como indígena y afrodescendiente, debido a que el Estado omite los procesos de interculturalidad inherente.

Lo primordial es la autodeterminación de la identidad a grupos que han sido discriminados y vulnerados. Empero, no se puede omitir lo relativo a la dialéctica de la autopercepción y la percepción externa, que posiblemente exponen a las personas a la discriminación, por lo que es necesario indagar por ellos en términos complementarios al autorreconocimiento. La auto adscripción no implica la provisión de datos objetivos en relación con la situación de exclusión o rechazo de los grupos étnicos, de ahí que *“el criterio de autorreconocimiento, que se apoya en una perspectiva de derechos, si bien depende del nivel de conciencia étnica, constituye un buen proxy para visibilizar las condiciones de vida e inequidades entre y dentro de los grupos étnicos. Por lo tanto, es una condición necesaria la utilización de este criterio, aunque ello no excluye la incorporación de preguntas adicionales (sobre ancestros, idioma, etc.), para ampliar el análisis de las brechas sociales y económicas”*³³ Resulta válido complementar la información obtenida mediante el criterio del autorreconocimiento con datos correspondientes a características y marcadores que definen a los grupos, como el color de la piel, porque estas otras características no dejan de ser elementos importantes en las experiencias de subordinación, exclusión y discriminación de estos grupos³⁴.

Otra de las recomendaciones que se hacen para evitar los subregistros con la utilización única del criterio es asegurar la participación de las organizaciones en todo el proceso previo al censo, durante su ejecución y en la etapa poscensal. Es decir, sensibilizar y capacitar tanto a los miembros de las comunidades, como a los funcionarios de las instituciones de estadísticas encargados del diseño, recolección y análisis de datos, con el fin de que los resultados tengan una concordancia con la realidad étnico-racial del país.

³² Ibid. Para 37

³³ Ibid para 24.

³⁴ Ibid. Para 33.

El heteroreconocimiento por otro lado, como ya lo dijimos, nace de registrar que la construcción social de la raza hace parte de una dialéctica en la que la sociedad también implica su determinación, teniendo en cuenta que la autoidentificación no siempre puede explicar cómo las personas son percibidas o cómo experimentan la discriminación desde el exterior. En este punto, la utilización de la paleta de colores como una alternativa suplementaria a aplicar, es un instrumento de heteroreconocimiento que permite a los entrevistadores registrar de manera consistente el color de la piel de los entrevistados, para después relacionar el color con las autoidentificaciones raciales (blanco, mestizo, indígena, negro, etc.) de las personas encuestadas. El color de piel tiene un papel significativo en las identidades cotidianas de reconocimiento de la pertenencia étnico- racial, al menos como elemento de apoyo³⁵.

Se debe tener en cuenta que esta utilidad de la paleta de colores ha sido utilizada en las ciencias sociales como la anglosajona y la brasilera, en la que se reconoce al color de la piel como un elemento íntimamente ligado a las desigualdades sociales producidas históricamente por situaciones de discriminación racial, en la que las variaciones culturales no logran hacer desaparecer los factores fenotípicos que son importantes para determinar la pertenencia étnico-racial, así como su situación de subordinación dentro de la sociedad. Esto se avala cuando se trata de reemplazar completamente la noción de raza por la de etnia, afirmando solo atributos culturales y obviando los fenotípicos, en la que hay un solapamiento de lo cultural con lo racial. Lo riesgoso en ese solapamiento es que naturaliza las diferencias culturales, dándole un carácter unívoco que puede tener a generar un racismo cultural.³⁶

La presente reflexión permite concluir que no es razonable encasillar la identidad afrodescendiente como una eminentemente racial o étnica, desconociendo que son criterios concomitantes e íntimamente ligados. Se debe reconocer que los procesos histórico-sociales hacen parte de la confluencia fenotípica y cultural porque con las dinámicas de mestizaje es muy difícil definir la identidad y describir la estratificación social solo con base en uno de estos criterios. El heterorreconocimiento desde las clasificaciones fenotípicas ayudan a establecer diferencias entre los individuos y grupos humanos, mientras que las manifestaciones culturales que generalmente van asociadas al autorreconocimiento, distinguen a un grupo de otro. Ambas nociones son legítimas al estudiar y definir poblaciones afrocolombianas, por lo tanto, deben utilizarse de manera complementaria, como señalan Olivier Barbary y Fernando Urrea: “*advirtiendo los riesgos de caer en un esencialismo cultural (al asumir la cultura como atributo natural y puro de una población determinada) o racial (como resultado de la reificación de las categorías étnicas).*”³⁷

5. LA INVISIBILIDAD ESTADÍSTICA DE LOS AFRODESCENDIENTES, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA EXPERIENCIA DEL CENSO 2018

La invisibilidad estadística etno-racial es una poderosa herramienta para mantener la subordinación racial. Permite a las autoridades ignorar la pertinencia de la raza en las instituciones públicas y preservar el *statu quo*. La falta de estadísticas étnico-raciales permite

³⁵ TELLES, Edward. *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. The University of North Carolina Press. 1st. Edition, 2014.

³⁶ *Ibid* para 18.

³⁷ *Ibid* para 18.

el crecimiento de la percepción errónea de que la raza no es un problema que necesita ser investigado en la nación *mestiza*. Este entendimiento conduce a un círculo vicioso: la invisibilidad estadística oculta las disparidades raciales en los países latinoamericanos, lo que, a su vez, justifica la falta de recopilación de datos sobre la raza y la etnia.

En cuanto al impacto de la invisibilidad estadística de los grupos étnico-raciales, Hugo Ñopo menciona que la falta de datos es, en parte, culpa de la falta de una investigación más sustantiva sobre la desigualdad de ingresos que afecta a las minorías en América Latina.³⁸ Ñopo afirma que la falta de datos censales desglosados por etnia y el subregistro de personas pertenecientes a minorías étnicas en registros públicos y documentos de identidad da cuenta de la situación de vulnerabilidad que sufren estas poblaciones.

El problema de la invisibilidad estadística afrodescendiente no es nuevo ni particular de Colombia. Esta situación está arraigada en una tradición duradera presente en la región Latinoamericana de excluir a las minorías y hacerlas invisibles. Mara Loveman explica que los estados modernos tienden a utilizar clasificaciones de población para conocer y entender a aquellos que forman parte de las sociedades que gobiernan, así como para imponer cargas, y para otorgar beneficios³⁹. En América Latina, el uso de las clasificaciones étnico-raciales en los censos ha dependido de coordenadas sociopolíticas a gran escala relacionadas con la construcción de estados nacionales modernos. Loveman comenta que la mayoría de los censos nacionales que tuvieron lugar en la región después de la independencia incluyeron preguntas sobre la raza o el color. La mayor parte de los países incluyeron preguntas relacionadas con la raza en al menos uno de sus censos en la primera parte del siglo XX. También en este período, los censos de América Latina a menudo equipararon el progreso nacional con el progreso racial. A su vez, el progreso racial se equiparó con las poblaciones de "blanqueamiento". Además, los censistas de este período en la región tendieron a enfatizar aspectos como la inmigración y las tasas de mestizaje, los cuales se creía eran buenos indicadores de mejora demográfica.

La segunda mitad del siglo XX vio un rápido declive de las preguntas de raza o color en los censos nacionales latinoamericanos debido a los esfuerzos por utilizar los informes censales para resaltar el supuesto progreso racial de los países de la región. Loveman describe que, inesperadamente, la exclusión de las preguntas de clasificación racial de los censos nacionales en este período parece estar vinculada a la disminución de ideas que sirvieron de base para la recopilación de datos sobre la raza. Estas ideas incluyen el concepto de raza y la creencia de que la composición racial de un país está relacionada con su progreso nacional. En este período, los afrodescendientes se volvieron invisibles en el censo nacional. Por el contrario, los pueblos indígenas continuaron siendo clasificados en función de su diferencia cultural.

Mala Htun menciona que “aunque Brasil y Cuba habían recopilado datos sobre raza/ color durante muchas décadas, sólo en la década de 1990 un país adicional —Colombia—,

³⁸ ÑOPO, Hugo. New century, old disparities: Gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean, 2012 Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8686-6> (last visited jul 16, 2018).

³⁹ LOVEMAN, Mara. National Colors: Racial Classification and the State in Latin America., 2014.

comenzó a recopilar datos sobre afrodescendencia".⁴⁰ Hasta las últimas décadas del siglo XX los países latinoamericanos empezaron a reintroducir preguntas sobre la raza en sus censos y dar visibilidad a sus poblaciones afrodescendientes una vez más. En los últimos años, los cambios sociales y políticos en la región llevaron al reconocimiento constitucional de nuevos derechos para las poblaciones afrodescendientes. Este cambio ha contribuido a una mayor visibilidad de este grupo en diferentes países. En la década del 2000, aproximadamente la mitad de los países de la región habían incluido variables étnico-raciales en sus censos nacionales.

A pesar de este cambio hacia la visibilidad estadística afrodescendiente, Álvaro Bello & Marta Rangel opinan que evaluar el número de población de este grupo no es una tarea fácil en América Latina.⁴¹ Incluso recientemente, los censos nacionales de muchos países no recopilan información sobre esta variable. El Banco Mundial ha sugerido que hay desafíos considerables en la recopilación de datos sobre los afrodescendientes en la región latinoamericana. Muchos países en esta parte del mundo niegan la discriminación étnico-racial y bloquean la recopilación de datos sobre esta población. La descripción del mestizaje de los países latinoamericanos como racialmente homogéneos y racialmente armoniosos se ha utilizado para afirmar que la recopilación de datos sobre las poblaciones afrodescendientes podría constituir un acto de discriminación racial en sí mismo.

De forma similar, Edward Telles señala que, en América Latina, la raza y la etnia tienen una naturaleza multidimensional.⁴² Por lo tanto, los resultados de la medición de tales características en la población de la región dependen de diferentes aspectos. En este sentido, insta a los Estados latinoamericanos a considerar el uso de herramientas que no sólo dependen de la autoidentificación para monitorear la desigualdad racial y la discriminación, ya que la raza de una persona a menudo se determina a través de la percepción, sin descontar lo esencial del autorreconocimiento. Además, afirma que las personas que se autoidentifican como miembros del mismo grupo racial (por ejemplo, mestizo, negro, indígena) podría enfrentar situaciones únicas de discriminación basadas en las diferencias de color de la piel.

En el caso de Colombia, Oliver Barbary y Fernando Urrea⁴³ mencionan que, tras la promulgación de la Ley 70 de 1993, el censo nacional de 1993 incluyó una pregunta sobre identidad étnica. Esta pregunta pretendía resolver el problema de la invisibilidad estadística de los afrocolombianos, utilizando las características territoriales y culturales que definirían a un grupo étnico como una forma de contarlas. Sin embargo, el censo de 1993 terminó descontando a los colombianos afro. Incluso el organismo gubernamental encargado de realizar el censo—DANE—reconoció que la pregunta étnica tenía un sesgo que beneficiaba a los pueblos indígenas. Muchos encuestados declararon que pertenecían a un grupo étnico

⁴⁰ MALA HTUN, INCLUSION WITHOUT REPRESENTATION IN LATIN AMERICA: GENDER QUOTAS AND ETHNIC RESERVATIONS (2016).

⁴¹ BELLO Álvaro and RANGEL Marta, Equity and exclusion in Latin America and the Caribbean: the case of Indigenous and Afro-descendant peoples, CEPAL REV. 39–53, 2002.

⁴² TELLES Edward, PIGMENTOCRACIES: ETHNICITY, RACE, AND COLOR IN LATIN AMERICA , <https://ebookcentral-proquest-com.avoserv2.library.fordham.edu> (last visited Oct 20, 2018), 2014.

⁴³ Oliver Barbary & Fernando Urrea Giraldo, *Introducción*, in GENTE NEGRA EN COLOMBIA: DINÁMICAS SOCIOPOLÍTICAS EN CALI Y EL PACÍFICO 21–68 (Olivier Barbary & Fernando Urrea Giraldo eds., 2004), http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/files/3714/8564/0886/Gente_Negra.pdf (last visited Dec 19, 2018).

sin especificar cuál, lo que dificultaba la diferenciación entre los encuestados negros e indígenas. Además, la pregunta étnica de este censo no pedía a la gente que informara sobre su color de piel. La falta de una pregunta de color fue un problema porque, como el gobierno declaró más tarde, muchos afrocolombianos no se veían a sí mismos como parte de un grupo étnico, lo que al final explica por qué sólo el 1,52% de la población nacional fue contada como negra. En conclusión, Barbary y Urrea explican que es poco probable que los afrocolombianos puedan ser estadísticamente visibles bajo el concepto de grupos étnicos, ya que la idea de etnia sigue siendo artificial y desconocida para muchos de ellos. La categoría de raza sigue siendo la que tiene un impacto más significativo.

Edward Telles también menciona que las estimaciones de la población afrodescendiente en Colombia saltan dramáticamente dependiendo del tipo de mecanismo utilizado para contarlas:

“Las estimaciones basadas en los datos de PERLA variaron de 19.4 por ciento obtenida al hacer la pregunta del censo de 2005 sobre autoidentificación, 18.6 por ciento usando la pregunta abierta sobre identidad racial, y 15.1 por ciento basado en el número de encuestados que afirmaron tener ancestros negros o africanos. Dado el tamaño del conjunto de datos, hay aproximadamente un intervalo de error del 3 por ciento, pero los tamaños relativos que utilizan estos tres criterios permanecen.”⁴⁴

Así mismo, Tianna Paschel describe que existen diferentes estimaciones oficiales sobre el porcentaje de la población nacional que es afrocolombiana, con algunas de hasta 1.52% y otras tan altas como 26%.⁴⁵ Las diferencias en las estimaciones son en parte una consecuencia de la falta de coherencia de la recopilación de datos étnico-raciales en los censos nacionales: "Entre 1.905 y 2.005, sólo cuatro de los once censos nacionales de Colombia incluían una pregunta destinada a contar su población negra..."⁴⁶ Todos estos censos proporcionaron mediciones significativamente diferentes sobre la cantidad de la población nacional que es afrocolombiana. Los censos de 1912 y 1918 concluyeron que un 6% de los colombianos eran afrodescendientes. El censo de 1993 concluyó que sólo el 1,5% lo eran, mientras que el censo de 2005 entregó un porcentaje del 10,5%. Estos cambios radicales parecen ser el efecto de situaciones como la reclasificación, los cambios en las definiciones de quién cuenta como afrocolombiano, así como los cambios en la pregunta del censo sobre la identidad étnico-racial.

En conclusión, existe un problema significativo de invisibilidad estadística que afecta a los afrodescendientes en Colombia y, más ampliamente, en América Latina. Consideramos que la falta de datos fiables sobre la composición étnico-racial de la sociedad colombiana es un factor relevante que podría ayudar a explicar el problema de la sub-representación afrodescendiente en las instituciones públicas y la falta de políticas públicas adecuadas dirigidas a esta población.

⁴⁴ TELLES, *supra* note 28.

⁴⁵ TIANNA S. PASCHEL, BECOMING BLACK POLITICAL SUBJECTS: MOVEMENTS AND ETHNO-RACIAL RIGHTS IN COLOMBIA AND BRAZIL (2018), <http://dx.doi.org/10.23943/princeton/9780691169385.001.0001> (last visited Dec 3, 2018).

⁴⁶ *Id.*

5.1 la disminución – invisibilización- de la población que se autorreconoce como afrodescendiente en los resultados del censo 2018 es atribuible a la ejecución de la operación censal.

Los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018 no cuentan con rigor técnico por las razones que se expondrán a continuación. Los principios rectores de un censo nacional de población y vivienda son universalidad, simultaneidad, periodicidad y enumeración individual. La universalidad indica que un censo debe incluir todas las personas que residen en el área a encuestar independiente de su tipo (nacionalidad, religión, grupo étnico, etc.). No obstante, el DANE tuvo una omisión censal muy importante en los departamentos no centrales de Colombia, o donde históricamente se ha asentado la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, tales como Valle del Cauca (15,3%), Archipiélago de San Andrés (21,2%), Nariño (18,1%), Chocó (14,5%) y Cauca (15,1%); mientras que en lugares como Bogotá, Caldas y Antioquia este porcentaje de omisión ni siquiera superó el 8%. Desde aquí se observa un error sistemático, que indica que la omisión no fue aleatoria, sino que se concentra en los departamentos históricamente excluidos y con mayor población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Omisión censal en Colombia

Código DIVIPOLA	IDENTIFICACIÓN NOMBRE DEPARTAMENTO	POBLACIÓN AJUSTADA POR COBERTURA			OMISIÓN CENSAL		
		TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
00	Total Nacional	48.258.494	36.424.653	11.833.841	8,5%	6,4%	15,0%
05	Antioquia	6.407.102	4.972.941	1.434.161	6,7%	3,9%	16,7%
08	Atlántico	2.535.517	2.404.831	130.686	7,6%	7,4%	10,9%
11	Bogotá, D.C.	7.412.566	7.387.400	25.166	3,1%	3,0%	39,5%
13	Bolívar	2.070.110	1.549.063	521.047	7,8%	7,2%	9,4%
15	Boyacá	1.217.376	708.006	509.370	6,7%	3,5%	11,2%
17	Caldas	998.255	740.865	257.390	7,5%	6,1%	11,6%
18	Caquetá	401.849	258.280	143.569	10,5%	5,8%	19,0%
19	Cauca	1.464.488	545.902	918.586	15,1%	9,8%	18,2%
20	Cesar	1.200.574	903.411	297.163	8,5%	7,7%	11,0%
23	Córdoba	1.784.783	937.319	847.464	12,8%	6,8%	19,5%
25	Cundinamarca	2.919.060	2.090.845	828.215	4,3%	2,3%	9,4%
27	Chocó	534.826	243.194	291.632	14,5%	7,2%	20,5%
41	Huila	1.100.386	669.697	430.689	8,3%	8,0%	8,6%
44	La Guajira	880.560	410.636	469.924	6,3%	4,6%	7,8%
47	Magdalena	1.341.746	938.320	403.426	5,8%	4,2%	9,5%
50	Meta	1.039.722	795.061	244.661	11,6%	11,5%	11,9%
52	Nariño	1.630.592	716.592	914.000	18,1%	9,6%	24,7%
54	Norte de Santander	1.491.689	1.173.712	317.977	9,7%	9,3%	11,2%
63	Quindío	539.904	471.910	67.994	5,6%	4,9%	10,6%
66	Risaralda	943.401	736.164	207.237	11,0%	10,7%	12,2%
68	Santander	2.184.837	1.655.627	529.210	8,1%	6,8%	11,9%
70	Sucre	904.863	569.089	335.774	4,5%	1,3%	10,0%
73	Tolima	1.330.187	907.506	422.681	7,6%	3,9%	15,6%
76	Valle del Cauca	4.475.886	3.809.542	666.344	15,3%	14,9%	17,8%
81	Arauca	262.174	172.634	89.540	8,6%	7,2%	11,4%
85	Casanare	420.504	295.434	125.070	9,7%	6,6%	16,9%
86	Putumayo	348.182	174.539	173.643	18,7%	9,1%	28,3%
88	Archipiélago de San Andrés	61.280	44.893	16.387	21,2%	28,4%	1,5%
91	Amazonas	76.589	37.047	39.542	13,8%	6,6%	20,4%
94	Guainía	48.114	20.279	27.835	7,7%	4,7%	9,8%
95	Guaviare	82.767	45.991	36.776	11,7%	5,6%	19,3%
97	Vaupés	40.797	12.090	28.707	7,6%	4,4%	9,0%
99	Vichada	107.808	25.833	81.975	28,9%	4,9%	36,5%

Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

Con respecto a la simultaneidad, se afirma que todas las personas deben ser encuestadas en las fechas más cercanas posibles. Sin embargo, el DANE tomó diez meses en el proceso, a pesar de que la operación estaba planeada para hacerse en seis meses y la recomendación internacional propone tres meses de recolección como periodo máximo.

En relación con la periodicidad, un censo debe disponer de información comparable. En Colombia dado que el último censo se realizó en el 2005, este exigía realizarse en el 2015, con el fin de disponer de información comparable sobre una secuencia fija. De acuerdo con los expertos nacionales Ardila, Bodnar, Flórez, Martínez, Pachón, Ruiz y Urdinola (2019), un periodo de recolección tan alto tiene efectos por la migración interna.

El DANE desconoció los tres principios básicos y fundamentales para realizar un censo de calidad, como son universalidad, simultaneidad y periodicidad.

El informe de expertos muestra que el DANE tuvo un papel pasivo durante el operativo lo cual incidió en que no se alcanzara una alta cobertura.⁴⁷ Por ejemplo, primaron contratos con horarios de oficina que impedían tiempos flexibles para encuestar durante fines de semana, días festivos y horas nocturnas. Este sistema de contratación no cobijaba las experiencias aprendidas en censos anteriores ni las recomendaciones internacionales.

Se presentaron problemas técnicos para la capacitación de las personas de pueblos étnicos, como fue el bajo acceso a internet, conexiones intermitentes, espacios reducidos para la capacitación, entre otros. Además de lo anterior, no se contrató el personal requerido, de 3.291 personas que se necesitaban para los pueblos indígenas sólo se contrataron 3.130 y en las comunidades negras de las 3.634 personas requeridas sólo se contrataron 3.494.

El informe destaca que, en las cabeceras municipales, especialmente en las grandes ciudades o regiones como Bogotá, Barranquilla, Cesar, Valle y los Santanderes, en muchos casos no se hizo la pregunta de autorreconocimiento o solamente se aplicó según criterio del censista. Se resalta un caso en Cali en que el supervisor del CNPV, después de haber pasado 2 meses de recolección les dijo a los censistas que ahora sí preguntaran al censado si este pertenecía a alguna etnia.⁴⁸

Así mismo, el DANE realizó una imputación de los valores faltantes en variables determinantes como asistencia escolar, fecundidad y vivienda. Con respecto a las viviendas, el informe señala que en todos los casos la gran mayoría de viviendas imputadas se asignan a la categoría de mejor condición. Esto significa que a los hogares que no respondieron o no tenían información sobre sus viviendas, les asignaron la misma información de las viviendas con mejores techos, pisos y paredes. Este sesgo indica que hubo una sobre-estimación de las condiciones de vida, atribuyendo mejores condiciones de las que realmente tienen. Esto por supuesto incide en las decisiones de política pública dado que artificialmente se podría estar considerando una disminución de los niveles de pobreza medido a través de las condiciones del hogar y el acceso a servicios públicos.⁴⁹

⁴⁷ Ver Informe Comité Nacional de Expertos para la Evaluación del Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/informacion-tecnica>

⁴⁸ Ver Informe Comité Nacional de Expertos para la Evaluación del Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/informacion-tecnica>

⁴⁹ Ver análisis del censo: <https://revistamarea.com/2019/11/29/el-dane-y-las-cifras-la-otra-cara-del-racismo-y-genocidio-estadistico-en-colombia/>

6. LAS DEFICIENCIAS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD DE VIDA DE 2018, PROPUESTA POR EL DANE PARA SUBSANAR LOS PROBLEMAS DE LOS DATOS DEL CENSO DE 2018

Como se mencionó en el apartado de hechos, el DANE planteó como solución para subsanar las deficiencias del Censo 2018, el uso de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida –ENCV 2018. Sin embargo, esta opción no resulta adecuada para resolver la situación de vulneración de derechos derivada de la invisibilidad estadística de la población afrocolombiana, como se explicará a continuación. En primer lugar, la ENCV 2018 tiene un problema de representatividad. Una muestra es representativa sólo si fue seleccionada de forma aleatoria, es decir, cuando todos los individuos (bien sea personas, empresas, u otras unidades de análisis, etc) de la población a la que pertenecen tienen la misma probabilidad de ser seleccionados en la muestra y por tanto ser incluidos en el estudio. De esta forma, el número de sujetos seleccionados representan a la población que le dio origen⁵⁰. Esto significa, que la idoneidad de la muestra seleccionada dependerá de su representatividad, es decir, de su capacidad para reproducir las mismas características de la población de la que procede; si la muestra no es representativa de la población se dice que es sesgada.

Cabe señalar que esta encuesta cuenta actualmente con representatividad únicamente a nivel departamental, pero las variables étnico-raciales como la pertenencia a la población NARP por departamentos no fueron incluidos en el diseño muestral. Así mismo, la ENCV no cuenta con representatividad a nivel municipal, lo que implica una total ausencia de datos de esta población para los municipios. Lo anterior, impide conocer a un nivel más desagregado las características y diferencias entre municipios como tamaño poblacional por municipio, número de viviendas, condiciones de las mismas, y de las variables específicas por los diferentes módulos⁵¹, análisis que si es posible hacer a través de un Censo de Población y Vivienda.

En el diseño muestral de la ENCV 2018 no se controló previamente por la variable étnico racial⁵², lo que significa que no se tuvo en cuenta estratos por grupos étnicos que determinara: a) el número de individuos que deben pertenecer a cada estrato, b) el establecimiento del número de individuos de cada uno de los estratos que deben componer la muestra, y c) una selección aleatoria del número correspondiente de elementos de cada estrato. En términos generales, no se garantizó que todos los grupos étnicos de la población tuviesen las mismas probabilidades de formar parte de la muestra. Por tanto, los resultados obtenidos por grupos étnicos no son 100% confiables. De manera que no es posible hacer referencia a una muestra representativa por grupos étnicos, limitando con ello explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características relacionadas con dicha población.

⁵⁰ OTZEN, Tamara y MANTEROLA, Carlos. Técnicas de muestreo sobre una población de estudio, 2017. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-95022017000100037

⁵¹ Módulos de la ECV: servicios del hogar, características y composición del hogar, salud, atención integral de los niños y niñas menores de 5 años, educación, fuerza de trabajo, tecnologías de información y comunicación, trabajo infantil, tenencia y financiación de la vivienda que ocupa el hogar, condiciones de vida del hogar y tenencia de bienes, condiciones de vida del hogar y tenencia de bienes (programas) (ver <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/607/datafile/F116#page=F123&tab=data-dictionary>).

⁵² Ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2018>

Esta falta de representatividad de la encuesta de calidad de vida a nivel municipal y la no certificación oficial de la información de población NARP a nivel departamental, hace imposible que se cuente con información estadística fidedigna sobre la composición étnico-racial de la población al nivel de municipios y departamentos, lo cual impide la posibilidad de desarrollar políticas públicas municipales para la población afrocolombiana que sean idóneas y basadas en información estadística confiable.

En suma, la ENCV 2018 no puede reemplazar un censo de población y vivienda, dado que, por su misma estructura, ser una encuesta, no va a todos los lugares del país. Además, su representatividad no abarca los grupos étnicos ni los municipios.

7. DERECHOS VULNERADOS

Los hechos descritos configuran la violación de distintos derechos fundamentales y principios constitucionales. El derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que el subregistro y consecuente invisibilización de la población afrodescendiente derivan en una discriminación estructural y en la negación al goce de derechos humanos que son garantizados a través de la estructuración de políticas públicas y asignación de recursos, que se planean y ejecutan con base en datos recogidos en la actividad censal. El derecho a la diversidad étnico-racial, porque el Estado niega la presencia de un grupo racial que tiene unas características específicas, las cuales no pueden reconocerse ni a nivel individual o colectivo al no ser contados. El derecho a la información, debido a que la actividad del DANE trae como resultado información que no es veraz y que se desprende de una ejecución errada del procedimiento, coartando el real conocimiento de la situación de la población y la imposibilidad de su participación para hacer seguimiento de las decisiones del gobierno. Por último, se vulneran Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (DESC), al incumplir obligaciones internacionales de progresividad en la garantía de estos derechos pues la omisión de un importante porcentaje de la población implicaría que no se adopten con efectividad las políticas públicas necesarias para la materialización de programas sociales relacionados con derechos como la salud, la educación y el trabajo.

7.1 Derecho a la igualdad y no discriminación.

El artículo 13 de la Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a la igualdad de trato por parte de las autoridades.⁵³ Aunado a esto, la cláusula prohíbe cualquier tipo de discriminación por razones de sexo, raza, origen y otros criterios sospechosos. La igualdad vista de esa manera se convierte en un instrumento para combatir la discriminación y le da la obligación al Estado de ejercer acciones en pro de garantizar estas

⁵³ “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”.

condiciones. Por lo anterior, la igualdad también se ve desde una igualdad formal y un material: la primera prohíbe la discriminación y la segunda responde a las acciones del Estado para que esta sea real y efectiva en favor de grupos discriminados o marginados⁵⁴.

La igualdad material tiene cabida sobre todo en situaciones en la que discriminaciones estructurales impiden el efectivo goce de derechos por los grupos poblacionales que las sufren; en el caso concreto, la población afrodescendiente. Con el fin de solucionar en alguna medida dichas vulneraciones, el Estado debe establecer tratamientos diferenciados a favor de los sujetos con condiciones de vulnerabilidad que responden a criterios sospechosos, como la raza y la etnia, que se encuentran en una categoría de especial protección constitucional.

Para el ejercicio del Estado, existen tres vías que materializan la garantía reforzada de los derechos: las políticas públicas diferenciadas que se dan específicamente para remover las discriminaciones históricas de ciertos grupos poblacionales, las acciones afirmativas, que son aquellas medidas administrativas y legislativas de carácter temporal que tienen como fin superar situaciones de exclusión de grupos poblacionales, y las políticas públicas con enfoque diferencial, las cuales se dirigen a toda la población, pero tienen una atención particular a las condiciones de determinados sujetos vulnerables: *“En estos contextos, la aplicación de los enfoques diferenciales resulta útil no solo para la valoración de situaciones violatorias de derechos humanos, sino también para el análisis de los impactos diferenciados de las conductas violatorias.”*⁵⁵

En el marco internacional, los principales instrumentos de derechos humanos que consagran el derecho a la igualdad y prohíben los tratos discriminatorios son: los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos; los artículos 2 y 3 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos; el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 1 y 15 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y los artículos 1 y 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Los más importantes instrumentos de derecho internacional que desarrollan el principio de No Discriminación, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial han sido ratificados por el Estado colombiano.

El censo como instrumento de garantía de la igualdad material.

⁵⁴ DEJUSTICIA “Para que el campesinado cuente, tiene que ser contado.”, 2017. Consultado en: <https://www.dejusticia.org/con-tutela-1-700-campesinas-y-campesinos-piden-ser-incluidos-en-el-censo/>

⁵⁵ Ibid para 9.

Como lo expresa la sentencia C-295 de 2019, “ser contado y cómo ser contado, importa en términos de derechos. Es el reconocimiento legal al que aspiran algunas comunidades, es el derecho a vivir una identidad que se auto reconoce como diferente, es la forma de evaluar los avances o retrocesos del Estado frente a patrones de discriminación y exclusión”⁵⁶.

Los censos son operaciones estadísticas que indagan por cuestiones como el número de personas en un determinado territorio, los tipos de vivienda que habitan o su pertenencia étnico-racial. Los censos se convierten en la columna vertebral del sistema nacional de información socioeconómica y demográfica de los Estados. Originalmente, los censos solo se utilizaban para fines tributarios o medidas cuantitativas de la población, no obstante, con el paso del tiempo se convierten en una obligación de los gobiernos, incluso para determinar el nivel de cumplimiento de la garantía de derechos humanos. En resumen, en la actualidad, los censos brindan un panorama de la composición del territorio y sus condiciones. Terminan proporcionando al Estado información que los guían a adoptar decisiones sobre la política, planificación y gestión, lo que hace una relación lógica de que, si existe una información errada, las medidas serán de la misma manera.⁵⁷

Concretamente, la información que es el resultado del censo sirve para cuatro asuntos fundamentales: La formulación y evaluación de políticas públicas, la delimitación de circunscripciones electorales y la fijación del umbral, la asignación de presupuesto a través del Sistema General de Participaciones y la evaluación de cumplimiento de derechos humanos⁵⁸.

Debido a la importancia que se ha relatado anteriormente, la Corte Constitucional ha sostenido que “*la exactitud de la información estadística [...] es fundamental para el diseño de políticas públicas y programas sociales*”⁵⁹. Una de las principales consecuencias de esta falta de exactitud se ha visto, dentro del seguimiento específico al *Estado de Cosas Inconstitucional* producto del desplazamiento forzado, donde la primera falencia identificada fue justamente la “*precariedad de la información para caracterizar a la población afro colombiana afectada por el desplazamiento*”⁶⁰, lo que imposibilita en cierta medida la garantía de derechos fundamentales.

En suma, la falta de información estadística veraz y confiable sobre la cantidad y condiciones demográficas de la población afrocolombiana impiden la realización del derecho a la igualdad pues el Estado no está en capacidad diseñar y adoptar políticas adecuadas para superar la discriminación histórica hacia la población afrodescendiente como las acciones afirmativas o las políticas públicas con enfoque diferencial si desconoce su situación actual.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 295 de 2019. M.P Diana Fajardo Rivera.

⁵⁷ Ibid para 33.

⁵⁸ Ibid para 30.

⁵⁹ Ibid para 11.

⁶⁰ Ibid para 11.

7.2 El deber de la visibilidad estadística de grupos étnico-raciales

Organismos internacionales de derechos humanos han definido el alcance de la obligación de los Estados respecto a garantizar la disponibilidad de la información desagregada y desglosada en distintas variables que permitan conocer el desarrollo de derechos fundamentales en grupos especialmente vulnerables. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 16, inciso dos, que: “Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena”⁶¹. Se debe recordar que Colombia en 1996 tuvo una advertencia por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en la que anota que la falta de datos estadísticos y cualitativos fidedignos sobre la composición demográfica de la población colombiana y sobre el disfrute de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales por los pueblos indígenas y afrocolombianos, hace difícil evaluar los resultados de diferentes medidas y políticas. Para el caso concreto, esta falta de registros acordes a la realidad puede ocasionar la repetición de esta anotación.⁶²

Por otro lado, en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban de 2001⁶³ instan a los Estados a que recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local y a que tomen todas las demás medidas conexas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.⁶⁴

Además de esta normativa, distintos organismos internacionales se han manifestado sobre la importancia de la recolección de información para la garantía del reconocimiento y derechos humanos de los grupos étnicos y raciales. La CELADE (el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía que es la división de población de la CEPAL) busca trabajar en torno a tres ejes: las demandas nacionales; los asuntos de carácter regional -en particular la marcada desigualdad social, económica, étnica y de género- y los acuerdos internacionales. Dicha institución ha manifestado que, en términos de visibilidad estadística, el censo de población y vivienda constituye una fuente indispensable de información que tiene el potencial de identificar y caracterizar grupos específicos que pueden ser minoría, pero tienen una representatividad, como los indígenas y afrodescendientes⁶⁵. Esto, en concordancia con

⁶¹ ONU. (2017) Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. A/RES/61/295.

⁶² CEPAL. (2006). Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre países de América Latina y el Caribe (1970-2006).

⁶³ ONU (2001) Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

⁶⁴ “Invita a los Gobiernos a formular políticas encaminadas a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia basadas en datos estadísticos fiables que reconozcan los motivos de preocupación existentes determinados en consulta con los propios romaníes, gitanos, sintis y nómadas y que reflejen con la mayor precisión posible su situación en la sociedad. Toda esa información deberá reunirse de conformidad con las disposiciones relativas con los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la reglamentación sobre la protección de datos y las garantías de respeto de la intimidad, y en consulta con las personas interesadas”

⁶⁵ “El derecho a la información es tan fundamental para el ejercicio de otros derechos que, junto con el acceso a la participación, a la justicia y la igualdad, se ha transformado en un indicador de progreso transversal del cumplimiento de los Estados en materia de derechos sociales, económicos y culturales, en buena parte siguiendo

el ejercicio del derecho a la información, que no solo es la obligación estatal de respetarlo, permitiendo el acceso a los datos que se dispongan, sino también la obligación positiva de generar información y difundirla.

Se rescata el hecho de que muchos de los actos de omisión de no contar a población afro o indígenas pueden constituir una forma de discriminación indirecta, porque los tratamientos formalmente neutros pueden generar tratamientos dispares si no se consideran las condiciones específicas de las distintas poblaciones.

Para el segundo informe sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en las Américas del año 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dispone la obligación a los Estados de producir información debidamente desagregada, a efectos de determinar los sectores de población desaventajados en el ejercicio de sus derechos. A modo de ejemplo, el Estado debe desagregar datos por sexo, raza o etnia. En caso de que el Estado niegue la información, debe aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden el acceso⁶⁶.

El sistema internacional de monitoreo del que Colombia hace parte, ha dicho que, para el goce efectivo de los derechos, no basta con una reproducción normativa, por eso los censos son importantes, porque se convierten en una herramienta que proporcionan datos estadísticos que de alguna manera representan la realidad, debido a que estos datos desagregados según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, permiten obtener información que reflejan las condiciones de vulnerabilidad que tiene un grupo minoritario frente a la población mayoritaria.

En resumen, tal como lo ha señalado la Corte: *“los censos son una labor fundamental para los estados modernos. Permiten recoger información básica sobre la composición demográfica, económica y cultural de un país, para luego diseñar, a partir de estos datos, políticas públicas idóneas. Adicionalmente, la información estadística se ha convertido, pese a sus limitaciones, en un aliado del discurso de los derechos humanos, pues permite evaluar los avances o retrocesos en el cumplimiento de las obligaciones, más allá de la simple expedición formal de normas.”*⁶⁷

En el plano nacional, la normatividad en la que se recalca la función de establecer estadísticas que hagan parte de la base de datos para tomar decisiones en el gobierno, parten de las potestades dadas al DANE cuando se le da el deber legal de recolectar la información estadísticas que retrate las condiciones de sujetos vulnerables en el Decreto 262 de 2004 en su artículo 2⁶⁸. En dicho decreto se estipulan los objetivos de garantizar la producción,

los lineamientos del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este planteamiento tiene como uno de sus antecedentes el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que obliga a los Estados a producir bases de datos que permitan la validación de indicadores y el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social, ya que esa información es fundamental para la exigibilidad de tales derechos” (Abramovich, 2008).

⁶⁶ CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas., 2011. Consultado en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-295 de 2019. M.P Diana Fajardo Rivera.

⁶⁸ Relativas a la Síntesis de Cuentas Nacionales.

disponibilidad y calidad de la información estadística, así como el deber de ejecutar y planear en todas sus instancias con su consecutiva evaluación los procesos por los cuales se va a obtener dichos datos, para que de su propia institución salgan los mecanismos de difusión. Esta información es la que va a apoyar la planeación, asignación de recursos y construcción de políticas públicas con enfoque diferencial.

Además, el Decreto 1899 de 2017. “Por el cual se establecen las directrices para el desarrollo del Censo Nacional de Población y de Vivienda, y se dictan otras disposiciones.”, también le dan las potestades al DANE para que realice la actividad del Censo, definida como una actividad de investigación dirigida a recabar, procesar, analizar y difundir información básica para contribuir al desarrollo económico, social, científico y tecnológico del país.

La Corte Constitucional ha entendido de la misma manera, que la recolección de información disgregada que diagnóstica las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables y de especial protección es esencial para garantizar el derecho fundamental a la igualdad, no discriminación y el aprovechamiento de los DESC. De igual manera, en casos concretos se ha reconocido que la falta información fidedigna y adecuada, impide evaluar la satisfacción de derechos, como se presenta en la sentencia T-466 de 2016⁶⁹.

7.3 Invisibilidad estadística: vulneración de la igualdad material y no discriminación

Para el caso concreto, los resultados del DANE al tener un subregistro del 30% de la población afrodescendiente y tener una ejecución en el censo que causó dichos resultados⁷⁰, desde las fallas en la metodología, como en la orientación dada a los censistas, vulnera de manera fehaciente los derechos de igualdad material y no discriminación ya explicados anteriormente, porque incurre en una práctica de discriminación indirecta y estructural como lo es la invisibilidad estadística, que consiste en la negación de la población debido a la falta de información veraz que dé cuenta de sus características, existencia y particularidades.

Como expresamos, el censo es un instrumento que sirve para la toma de decisiones. Cuando se invisibiliza a más de un millón de personas, se está impidiendo el goce de sus derechos porque se afectan los planes para garantizar los derechos fundamentales a través de construcción de políticas públicas, asignación de recursos y medidas estrictamente enfocadas a la población afrodescendiente. En este sentido, al no ser contados se están vulnerando las acciones positivas que debe realizar el gobierno para garantizar la igualdad real, y omitiendo las obligaciones internacionales y las disposiciones de la propia constitución.

Además, ser contados como población afrodescendiente, implica para el Estado poder medir los niveles incluso de exclusión y discriminación frente a un abandono estatal en ciertos territorios o los avances que se puedan presentar. Cuando el censo no accedió a territorios

a) Elaborar las cuentas anuales, trimestrales, nacionales, regionales y satélites, para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial;

b) Elaborar y adaptar a las condiciones y características del país, las metodologías de síntesis y cuentas nacionales, siguiendo las recomendaciones internacionales;

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2016. M.P Alejandro Linares Cantillo.

⁷⁰ Ibid para 1.

con alta representatividad de población afrodescendiente, se desconocieron situaciones que son claves para la transformación de estos territorios y se aumentó claramente el índice de subregistro, ya dado por la inadecuada formulación de la pregunta de autorreconocimiento por parte de los censistas, por errores operativos y las categorías excluyentes que omite la posibilidad real de pertenecer a más de una categoría étnico-racial.

7.4 Diversidad étnico-racial

Antes de la constitución del 1991, el Estado colombiano se encontraba bajo la visión de homogeneidad de la población, la uniformidad étnico-racial de los habitantes del país se basaba en la invisibilización de sus diferencias y en la ausencia de cualquier medida que hiciera previsiones específicas para reconocer minorías y grupos diferenciados. Sin embargo, después de la Constitución de 1991, el pluralismo, la diversidad étnica y cultural se incorporaron a los principios fundantes del Estado. Desde el artículo 1, se reconoce a Colombia como una democracia participativa y pluralista y en el artículo 7, se reconoce la protección a la diversidad étnica y cultural.

Como se presenta en la sentencia T-485 de 2015: *“La constitución no solo acepta la composición plural de la sociedad, sino que impone un mandato concreto de protección a favor de las comunidades diferenciadas y, por lo mismo, minoritarias. La existencia de dichas comunidades, particularmente las minorías étnicas, al igual que sus prácticas tradicionales, no solo debe ser advertida como importante para el Estado y el orden jurídico, sino que debe ser decididamente protegida en tanto elemento que define a la organización política⁷¹”*. Por lo tanto, el reconocimiento de la pluralidad implica al Estado el deber de garantizarla y protegerla de manera efectiva, promoviendo la igualdad material.

En el caso concreto, la población afrodescendiente se constituye como un grupo que expresa la pluralidad del Estado. Se reconoce a la población afrodescendiente el carácter de “pueblo tribal” a efectos de la aplicación del convenio 169 de la OIT para su protección.⁷² La jurisprudencia ha establecido que las comunidades afrodescendientes son un grupo culturalmente diferenciado, titular de derechos grupales específicos, entre ellos el de ser contados de manera adecuada⁷³.

Ser reconocidos y debidamente contados es una fuente fundamental para la toma de decisiones estatales implica el reconocimiento de la identidad que es una obligación del Estado. La omisión y el subregistro en el censo 2018 de la población afrodescendiente implica que el individuo no puede definir su identidad con base en sus diferencias específicas y valores étnicos y culturales concretos, sino que es sumergido en la masa para la cual no está caracterizado de acuerdo con su identidad, negando los derechos que le corresponde por el mero hecho de ser afrodescendiente. El DANE está omitiendo una garantía de reconocimiento en igualdad de condiciones.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia T-485 de 2015. M.P Myriam Avila Roldan.

⁷² OIT. Convenio 169. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-485 de 2005. M.P Myriam Avila Roldan.

Anteriormente anotábamos que ser contados y la forma en cómo se hace, implica un reconocimiento legal buscado por las comunidades que tienen el derecho a una identidad diferente. En palabras de un líder afro, “*el derecho a ser negro*” es el principio de toda reivindicación.⁷⁴ Reivindicación que está siendo regresiva cuando los índices de autorreconocimiento tienen tan drástica disminución de la población afro censada. Esto es un reclamo de reconocimiento en la que se busca minar en la injusticia de ser invisibilizados como grupo tradicionalmente marginado⁷⁵.

7.5 Derecho a la información

El derecho a la información está dispuesto en la constitución de una forma bastante amplia. El artículo 20 de la norma superior dice que: “*Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación*”⁷⁶. (subrayado y negrilla propia.) Lo que nos interesa en este punto es el derecho que tienen todos los ciudadanos a recibir información veraz e imparcial, que constituye en sí dos principios rescatados por la Corte Constitucional. El primer principio es el de veracidad, que supone que los enunciados, representados en datos, puedan ser verificados razonablemente, esto no quiere decir que deban tener una categoría absoluta o superior, pero sí que la información debe cumplir con un nivel de diligencia razonable. El segundo, tiene que ver con la imparcialidad, que responde a la dimensión interpretativa de los hechos y la opinión; una distancia entre la noticia objetiva y la crítica personal que pueda resultar en una información que no sea una versión unilateral y ‘pre valorada’ de los hechos que impida establecer puntos de vista contrario.⁷⁷

Por otra parte, existe la Ley 1712 de 2014 – Ley de acceso a la información- que exige el derecho a la información como un derecho fundamental, que permite que el ciudadano no tenga necesidad de acercarse a solicitar información pública de su interés, sino que es el Estado el que está en la obligación de entregársela, como es la responsabilidad del DANE frente a su actividad de producción estadística⁷⁸.

En el ámbito internacional, la ONU ha establecido la importancia del derecho a la información como *la posibilidad de conferir autonomía a la población, lo que le permite participar con conocimiento de causa en las decisiones que la afectan, al mismo tiempo que hace responsables a las autoridades y otros. Permite a los individuos aprender acerca de sus derechos y ejercerlos, y actuar contra su incumplimiento. La libre circulación de la información también ayuda a revelar el uso incorrecto de fondos que deberían haber sido*

⁷⁴ Ibid. Para 11.

⁷⁵ RODRIGUEZ, Cesar. & BAQUERO, Carlos. Reconocimiento con redistribución: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina. Bogotá: Centro de Estudios deDerecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015. P. 18

⁷⁶ Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-244 de 2018. M.P Jose Reyes Cuartas.

⁷⁸ DANE. Manual Política Editorial y Actualización Contenidos Web del DANE, 2014.

*asignados a fines de beneficio público y haber influido positivamente en la calidad de las prestaciones.*⁷⁹

Además, distintos instrumentos internacionales que hemos citado han dado la obligación al Estado de garantizar el derecho a la información desde la producción de datos fidedignos, veraces y comprobables. Un ejemplo de ellos es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que les da a los Estados el deber de asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Sumado a esto, también está Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo (Declaración y Plan de Acción de Durban), que insta a los Estados a que recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local. Los organismos internacionales reconocen que el derecho a la información es garantía para el goce de otros, debido a que puede brindar un panorama real de las necesidades de las comunidades y genera espacios de decisión y participación.

Para el caso concreto, el derecho a la información es garantizado a través del DANE, cuando este brinda información veraz y fidedigna de los registros del censo, porque según el decreto 262 de 2004 en su artículo 2, expresa que dentro de las funciones generales está el deber de velar por la veracidad, imparcialidad y oportunidad de la información estadística estratégica y certificar la información estadística, siempre que se refiera a resultados generados, validados y aprobados por el departamento. De igual manera, en la Ley 1712 de 2014, en el párrafo 1 del artículo 9, se señala que *“la información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”*. Es decir, es para el DANE un imperativo cumplir con la debida diligencia, como lo expresa su normatividad y los lineamientos del proceso estadístico sobre revisión y validación, acerca de verificar la existencia de valores atípicos, faltantes, fuera de rango y validar su veracidad⁸⁰.

No obstante, con los resultados del censo de 2018 y su publicación aun sabiendo las implicaciones que esto tiene para la garantía de derechos y toma de decisiones con el fin de garantizar la igualdad material, no se cumplió con dichas funciones y mucho menos con la garantía del derecho a la información que implica recibir información veraz y fidedigna, debido a que es un instrumento de decisión para intervenir en la garantía de los intereses de la población. El DANE en este caso, faltó a la veracidad debido a su falta de diligencia por errores que pudieron ser previstos y advertidos, como en condiciones tan fundamentales como la formación del censo y la validación de la importancia del autorreconocimiento, además de la pregunta de carácter excluyente que afectaron los resultados.

Se nos vio vulnerado el derecho a la información debido a que no se tiene conocimiento ni registro de la existencia valedera de la representación de la población afrodescendiente en el territorio, coartando la participación.

⁷⁹ UNESCO. Acerca de la libertad de información. Consultado en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/about/>

⁸⁰ DANE.) Lineamientos para el proceso estadístico en el sistema estadístico nacional, 2017.

7.6 Vulneración de los DESC

El pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que, para el goce efectivo de los derechos, los Estados deben adoptar medidas para lograr progresivamente y a través de los medios apropiados para la efectividad de los derechos reconocidos. Como textualmente se expresa, los Estados “*se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”⁸¹. Lo anterior se concibe con el derecho a la igualdad y no discriminación que se convierte en un derecho herramienta debido a que permite el ejercicio de los demás derechos contenidos en el pacto. La discriminación dificulta el goce efectivo de lo que garantiza los DESC, la salud, la educación, la seguridad social, condiciones laborales, un nivel de vida adecuado y los derechos culturales, por lo tanto, garantizar la igualdad material y formal es un eje transversal indisoluble.

En este sentido, los Estados, como lo señala la Observación General Número 20 del Comité DESC⁸², tienen la obligación de realizar reformas constitucionales y legales necesarias para eliminar la discriminación formal o sustantiva, así como la elaboración de planes y programas en materia de políticas públicas que promuevan la igualdad. Lo que quiere decir que el ejercicio efectivo que impone el derecho a la igualdad y la no discriminación concebidos por el PIDESC, que se anuda con el mismo derecho fundamental contemplado en la constitución política colombiana, necesita la adopción de medidas inmediatas para nivelar las desigualdades de grupos discriminados, una de ellas el reconocimiento y el debido control de su representación en los censos porque esto determina las medidas estatales para solventar las necesidades de las comunidades y garantizar derechos desde la adopción de planes de desarrollo y asignación presupuestal. En consecuencia, para el caso concreto se vulneran los DESC porque el Estado incurre en discriminación indirecta puesto que a pesar de que las prácticas censales puedan aparentar ser neutras, afectan de manera desproporcionada los derechos de una población minoritaria: la población afrocolombiana.

Viendo la vulneración que se da al derecho a la igualdad y no discriminación, también dentro del PIDESC se puede anotar el incumplimiento a la garantía de los derechos culturales que es conexo a la diversidad étnico-racial, ya expuesta anteriormente como derecho fundamental. En sentencia de la Corte Constitucional C- 639 de 2009⁸³, establece que la pretensión de los DESC en el ámbito de derechos culturales es la búsqueda de la propia identidad personal y colectiva, que ubique al ciudadano en su medio cultural. Desde esta perspectiva, es difícil lograr esto cuando por medio de mecanismos que definen la pertenencia étnico-racial esta se asume, se omite y en consecuencia es invisibilizada. La

⁸¹ ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

⁸² ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general N° 20 : La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 Julio 2009, E/C.12/GC/20

⁸³ Corte Constitucional. (16 de diciembre 2009) Sentencia C-639 de 2009. [M.P: Jorge Ivan Palacio Palacio]

observación general número 21 de Comité DESC⁸⁴, anota el derecho de todas las personas a ser parte de la vida cultural y esta debe ser garantizada por el Estado mediante la no obstrucción de la participación, así como el aseguramiento de las condiciones para hacerlo, lo que define en gran parte la libre determinación de los pueblos y derecho a un nivel de vida adecuado. No obstante, en el escenario que exponemos, donde se dejó de contar a una porción importante de la población afro, se está negando la identidad cultural de las personas y mediante las prácticas del Estado se hace nugatorio su derecho a participar en la vida cultural desde los programas que ofrece el gobierno para incentivar proyectos de diversidad y multiculturalismo. Por lo tanto, se vulnera los derechos culturales conexos a la diversidad étnico racial por el incumplimiento de las obligaciones estatales, sobre todo si se tiene en cuenta que la información estadística recogida por el DANE es fundamental para desarrollar una política nacional que favorezca la protección, preservación, respeto, defensa y reconocimiento de la integridad étnica y cultural de los pueblos que lo constituyen⁸⁵.

Además, el artículo 17 de dicho instrumento, dispone que los Estados deben presentar informes anuales al Comité DESC con el fin de monitorear el avance progresivo de los derechos.⁸⁶ Esto se relaciona con la observación general N° 1 de dicho Comité,⁸⁷ sobre la presentación de informes por parte de los Estados que tiene como objetivo garantizar que el Estado vigile de manera constante la situación real respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en la que todos los individuos que se encuentran en su territorio disfrutan de los derechos que se garantizan. La observación anota que el objetivo no solo se limita a generar estadísticas o estimaciones generales, se exige que el gobierno preste especial atención a las regiones menos favorecidas, así como determinados grupos que sean vulnerables o que tengan determinada condición de vulnerabilidad. La razón de estas medidas es promover la efectividad de los DESC.

Las observaciones del comité DESC se enfoca en la *realización progresiva* de los derechos pertinente, de ahí que los Estados también deban contener en los informes datos que permitan apreciar el progreso del goce de derechos en los términos adecuados.

8. PRUEBAS

1. DANE, Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018. Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, 2019.

⁸⁴ ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 21 Diciembre 2009, E/C.12/GC/21

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-295 de 2019

⁸⁶ Artículo 17:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.
2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

⁸⁷ Comité DESC. Observación general N° 1: Presentación de informes por los Estados Partes

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

2. Respuesta al derecho de petición remitido al DANE por miembro fundador de Ilex-Acción Jurídica.
3. Acta de Protocolización de la Consulta Previa referida al Censo 2018.
4. Cuestionario Censo 2018.
5. Personal contratado Censo 2018.
6. Documentos de representación legal de las organizaciones que conforman la parte accionante.
7. Copia de la cédula de los accionantes.
8. Respuesta del DANE sobre visita de Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos al DANE.

9. PRETENSIONES Y MEDIDAS A ADOPTAR

Con el objetivo de evitar la vulneración de los derechos fundamentales que explicamos con anterioridad a través de la aplicación de los resultados del censo realizado en el año 2018 frente a la población afrodescendiente en la construcción de políticas públicas y programas de gobierno, proponemos respetuosamente las siguientes medidas que están acordes a criterios de razonabilidad y el respeto por los derechos humanos.

En vista de que en el presente año se realizará la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2020 (ENCV 2020) y que aún no se han adoptado los resultados del Censo del 2018 mediante el Congreso, se solicita que teniendo en cuenta que la ENCV tiene como objetivo “*obtener información que permita analizar y realizar comparaciones de las condiciones socioeconómicas de los hogares colombianos, las cuales posibiliten hacer seguimiento a las variables necesarias para el diseño e implementación de políticas públicas*”, y además esta realiza la misma pregunta de autorreconocimiento del censo bajo las mismas categorías, se contemple esta oportunidad para suplir dicho subregistro a través de esta nueva toma de datos, corrigiendo los siguientes puntos en los cuales se encontraron algunas de las deficiencias. En dicho sentido, le solicitamos al juez de tutela:

11. Tutelar el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación y a la información de los accionantes.
12. Ordenar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República interrumpir la utilización de los resultados del Censo 2018 para la población afrocolombiana en el diseño de las políticas públicas dirigidas a este grupo. Hasta tanto no se subsanen los errores del censo 2018, estas entidades deberán utilizar los datos sobre población

- afrocolombiana del CNPV de 2005 en relación con el porcentaje de población afrodescendiente presente en el país.
13. Ordenar al DANE que la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial de la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 sea complementada por mecanismos de heterorreconocimiento, como la paleta de colores, o los mecanismos que se consideren pertinentes, sin que esto represente el reemplazo del mecanismo principal que es el autorreconocimiento, de manera consensuada con las autoridades y las organizaciones de las comunidades afrodescendientes. La finalidad de este mecanismo complementario será suplir los vacíos de recolección de información que podrían surgir del uso exclusivo del autorreconocimiento étnico como criterio para conocer la identidad étnico-racial de la población.
 14. Ordenar al DANE modificar el diseño muestral de la Encuesta de Calidad de Vida 2020, de tal forma que la misma incluya una muestra que le permita tener representatividad a nivel nacional, departamental, municipal y para la población afrodescendiente, raizal, palenquera, mulata y negra asentada en Colombia.
 15. Ordenar al DANE que lleve a cabo un proceso de sensibilización a su personal -en especial a aquellos involucrados en la realización de encuestas- para evitar que asuman la pertenencia étnico-racial de la población afrodescendiente, marcando “ninguna de las anteriores” ó “ningún grupo étnico”. Además, se inculque la importancia de dichos datos de la composición étnica-racial del país para la asignación de recursos en la creación de políticas públicas y programas con enfoque. Esto debe implementarse como una estrategia permanente, de manera que incluya un módulo de formación para la sensibilización.
 16. Ordenar al DANE que estime la población afrocolombiana en el país a nivel nacional, departamental y municipal, con base en los resultados que arroje la próxima encuesta de calidad de vida de que realice la misma entidad, la cual deberá atender a los criterios antes sugeridos.
 17. Ordenar al DANE que difunda los resultados de la próxima Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realice de una manera que sea de fácil acceso para la comunidad en general y en unos plazos razonables de no más de 3 meses contados desde el momento de la realización de la encuesta, para su respectivo análisis e implementación respetando el principio de publicidad.
 18. Ordenar al DANE que establezca un equipo especial técnico cualificado -y que si ya existe que se fortalezca- para mejorar datos del censo y desagregar las otras encuestas de acuerdo al criterio de la identidad étnico-racial.
 19. Ordenar al DANE la realización de caracterizaciones de población en los lugares donde hay presencia de población afrodescendiente incluyendo criterios de autorreconocimiento como lengua, participación en organizaciones étnicas y línea ancestral.
 20. Ordenar al DANE la inclusión de variables étnico- raciales en todas las encuestas que realice dicha entidad.

9.1 Anotaciones a tener en cuenta para el uso de la próxima ENCV y los inconvenientes de adoptar los datos de la ENCV de 2018.

La información resultante del Censo 2018 para la población NARP, no es certificada por el DANE, toda vez que los datos reportados como Censo Básico, son aquellos resultantes de

esta operación que, como la entidad ha reconocido tiene errores operativos y técnicos, lo que llevó a esta institución a certificar la proporción de la población Nacional NARP a partir Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018; según este departamento “*el DANE no está obligado a certificar la población a través de una operación estadística exclusiva (en este caso el CNPV 2018). La pregunta del CNPV2018 es concordante con la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- (que tiene cobertura departamental y cuenta con cerca de 287 mil personas encuestadas) para determinar que en 2018 la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el país es 4.671.160 personas.*”⁸⁸ Es decir, el 9,3% de la población total. Así las cosas, como se señaló, se certificó la población nacional, pero no la población departamental y municipal.

De acuerdo con el Dane, el número de personas afrodescendientes en el Censo 2018 no es consistente con la dinámica demográfica de población que se había identificado con el censo anterior 2005⁸⁹. La Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018 es propuesta por el DANE como alternativa para solventar estas dificultades, especialmente por tener una “concordancia estadística” con el censo 2018 a la pregunta específica de autorreconocimiento, a través de la estadística de concordancia Tau-b de Kendall.⁹⁰

Adicionalmente, la entidad afirma la importancia de conocer las brechas sociales y económicas con enfoque étnico y territorial, y que existe un compromiso con la profundización del marco muestral de la ENCV.⁹¹ No obstante, esta operación estadística desde el año 2018 apenas logra una capacidad de representatividad a nivel departamental, más no municipal⁹², razón por la que sigue prevaleciendo, luego del Censo de población, la incertidumbre sobre información oficial de la población NARP a nivel departamental, así como la ausencia de datos oficiales de la población NARP a nivel municipal, por tanto, se carece de herramientas pertinentes para la toma de decisiones en el país.⁹³

De acuerdo con su metodología, para el año 2018, esta encuesta contó con un marco muestral de 75.780 hogares y aproximadamente 287.000 personas, que permitió tener una representatividad de datos hasta los 32 departamentos y Bogotá. Se puede considerar como una encuesta idónea y alternativa para mitigar algunos de los errores censales, dado que la batería de preguntas con las que cuenta es robusta y permite obtener datos distribuidos en 14

⁸⁸ DANE Comunicado de prensa Debate de control político Comisión I Cámara de Representantes, 2019. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-eticos/comunicado-grupos-eticos-poblacion-NARP-2019-debate-ctrl-politico-camara-rep.pdf>

⁸⁹ Respuesta a solicitud dirigida al Dane con radicado 20202300013211.

⁹⁰ DANE. Presentación. Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera. Resultados del Censo 2018, 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-eticos/presentacion-grupos-eticos-poblacion-NARP-2019.pdf>

⁹¹ Respuesta a solicitud dirigida al Dane con radicado 20202300013211.

⁹² DANE. Metodología Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2018, 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/calidad-de-vida/DSO-ECV-MET-001-V7.pdf>

⁹³ No se conoce de momento otra operación estadística alternativa que pueda ser útil para solventar el error censal, por la que se puede considerar idónea para este fin, por sus características, su robustez y el objetivo que persigue; además es insumo para el cálculo del índice de pobreza multidimensional IPM, que supera la medida de pobreza monetaria obtenida a través de la gran encuesta integrada de los hogares GEIH, encuesta que además no presenta resultados desagregados para la población afrodescendiente ó NARP y cuenta con un marco muestra menor aproximadamente de 20.669 hogares.

módulos con información de índole social, educativa, salud, condiciones y tenencia de la vivienda, empleo, tenencia y uso de TICS entre otros.⁹⁴

La ENCV es una investigación que permite recoger información sobre diferentes aspectos y dimensiones del bienestar de los hogares e indaga por las características de las viviendas donde habitan los hogares y su entorno, por los determinantes de las condiciones de los hogares y por las características demográficas y socioeconómicas de las personas que los conforman.

Para el caso de las viviendas y su entorno, la ENCV comprende, entre otras, las siguientes características:

- ✓ Material de pisos, paredes y techos
- ✓ Viviendas afectadas por riesgos naturales
- ✓ Presencia de problemas ambientales en el sector
- ✓ Acceso a servicios públicos, privados y comunales

Con respecto a los hogares, la ENCV consulta, entre otros, los siguientes aspectos:

- ✓ Tenencia de vivienda, bienes y servicios
- ✓ Percepción de condiciones de vida, pobreza y, seguridad

Respecto a las personas integrantes de los hogares, el alcance de la ECV incluye las siguientes dimensiones:

- ✓ Aspectos demográficos (edad, sexo, parentesco con el jefe del hogar, estado civil)
- ✓ Bienestar subjetivo
- ✓ Salud
- ✓ Atención integral a menores de 5 años
- ✓ Educación
- ✓ Fuerza de trabajo
- ✓ Trabajo infantil
- ✓ Uso y tenencia de tecnologías de la información y la comunicación, TIC

Adicionalmente, la batería de variables de esta encuesta es tan amplia, que permite generar cálculos fundamentales para el país como el Índice de Pobreza Multidimensional-IMP, indicador que supera el cálculo de la pobreza por ingresos, dado que se calculan indicadores relacionados con diferentes dimensiones y variables del bienestar de los hogares.

El índice de pobreza multidimensional IPM, surge como respuesta a la necesidad de contar con una medida de pobreza con el propósito de hacer diseño y seguimiento a la política pública. Así mismo, la posibilidad de realizar un análisis profundo de múltiples dimensiones de la pobreza diferente al ingreso, por lo tanto, es un instrumento útil para reflejar las

⁹⁴ DANE, Metodología Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2018, 2019. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/calidad-de-vida/DSO-ECV-MET-001-V7.pdf> y Dane, Ficha metodológica Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2018. disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/calidad-de-vida/DSO-ECV-FME-001-V7.pdf>

privaciones que debe enfrentar un hogar en Colombia, y por ende ideal para el seguimiento del goce efectivo de sus derechos.

En el cálculo de la pobreza multidimensional que el Dane realiza, utiliza como insumo la ENCV donde se incluyen variables relacionadas con 5 dimensiones: 1. Condiciones educativas; 2. Condiciones de la niñez y juventud; 3. Trabajo; 4. Salud y 5. Condiciones de la vivienda y servicios públicos, cada una con ponderaciones de 0,2, y a su vez, estas dimensiones se construyen a partir de 15 indicadores de privaciones.⁹⁵

No obstante, como se indicó, la ENCV no ofrece información a nivel municipal ni dominios o áreas (rural-urbano), por tanto, la ampliación de su marco muestral permitiría obtener información para analizar y realizar comparaciones de las condiciones socioeconómicas de los hogares colombianos en los territorios, pero también desagregaciones por autorreconocimiento étnico, las cuales posibilitan hacer seguimiento a las variables necesarias para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a la población NARP. Además, esta operación estadística tiene como objetivo:

- Actualizar la información relacionada con las condiciones socioeconómicas de la población del país.
- Obtener la información necesaria para la actualización de los indicadores sociales a nivel de viviendas, hogares y personas y para la definición de políticas que permitan diseñar y ejecutar planes sociales.
- Brindar información que permita la obtención de los respectivos indicadores de pobreza multidimensional.
- Obtener información que posibilite profundizar en un análisis con perspectiva de género.
- Facilitar el seguimiento al cumplimiento de las metas asociadas a los ODS.

Se espera entonces que, en el marco de aplicación de la ENCV 2020, y ampliación de la muestra que solicitamos los accionantes, se puedan obtener datos específicos por municipio que visibilice la situación de la población NARP, y se generen cálculos importantes tales como el IMP- Índice de pobreza multidimensional por municipios, así como desagregaciones por componente étnico-racial, sexo, ciclos vitales, entre otros; y que se constituya como información oficial, brindando una alternativa real para solucionar algunos de los problemas derivados de la invisibilidad estadística de la población afrocolombiana ocurrida en el censo del 2018, mientras se realice un nuevo censo de población.

10. JURAMENTO

Juramos que no hemos interpuesto de forma simultánea otra acción de tutela por los mismos hechos ante otro juez de la república.

⁹⁵ Los 15 indicadores de carencias ó privaciones que se calculan en Pobreza Multidimensional IMP, a través de la ENCV Encuesta Nacional de Calidad de Vida son: 1. Logro educativo; 2. Analfabetismo; 3. Inasistencia escolar; 4. Rezago escolar, 5. Barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia; 6. Trabajo infantil; 7. Trabajo Informal; 8. Desempleo de larga duración; 9. Privación de aseguramiento en salud; 10. Barreras de acceso a salud dada una necesidad; 11. Sin acceso a fuente de agua mejorada; 12. Inadecuada eliminación de excretas; 13. Material inadecuado de pisos; 14. Material inadecuado de paredes exteriores; 15. Privación por hacinamiento crítico.

11. NOTIFICACIONES

A los accionantes:

Medio principal: correos electrónicos [REDACTED]

Medio subsidiario: dirección física: [REDACTED]

A las entidades accionadas:

DANE: Carrera 59 # 26-70 – Interior 1 CAN. Edificio DANE. Bogotá, D.C. y notjudicialesdf@dane.gov.co

Ministerio del Interior: Cra. 8 # 12b-31, Bogotá D.C. y notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co

Ministerio de Hacienda: Carrera 8 # 6C- 38. Bogotá D.C. y notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: Calle 7 # 6-54 y notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

De manera atenta,

Dayana Blanco Acendra

[REDACTED]
Directora general y representante legal
Ilex Acción Jurídica

[REDACTED]
Daniel Gómez Mazo

[REDACTED]
Investigador
Ilex Acción Jurídica

Ana Margarita González
CC.
Investigadora
Ilex Acción Jurídica

Eliana Alcalá de Ávila
CC.
Investigadora
Ilex Acción Jurídica



Ana María Valencia Mosquera



Presidenta
Asociación Colombiana de Economistas Negras "Mano Cambiada"



José Santos Caicedo



Representante legal
Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros—PCN.



Rossana Mejía Caicedo


Consejera Mayor

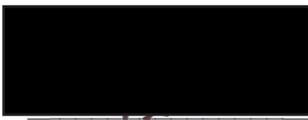
Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca—ACONC



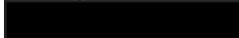
Marino Córdoba Berrío


Representante legal

Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados—AFRODES



Emigdio Cuesta Pino


Secretario Ejecutivo

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas—CNOA