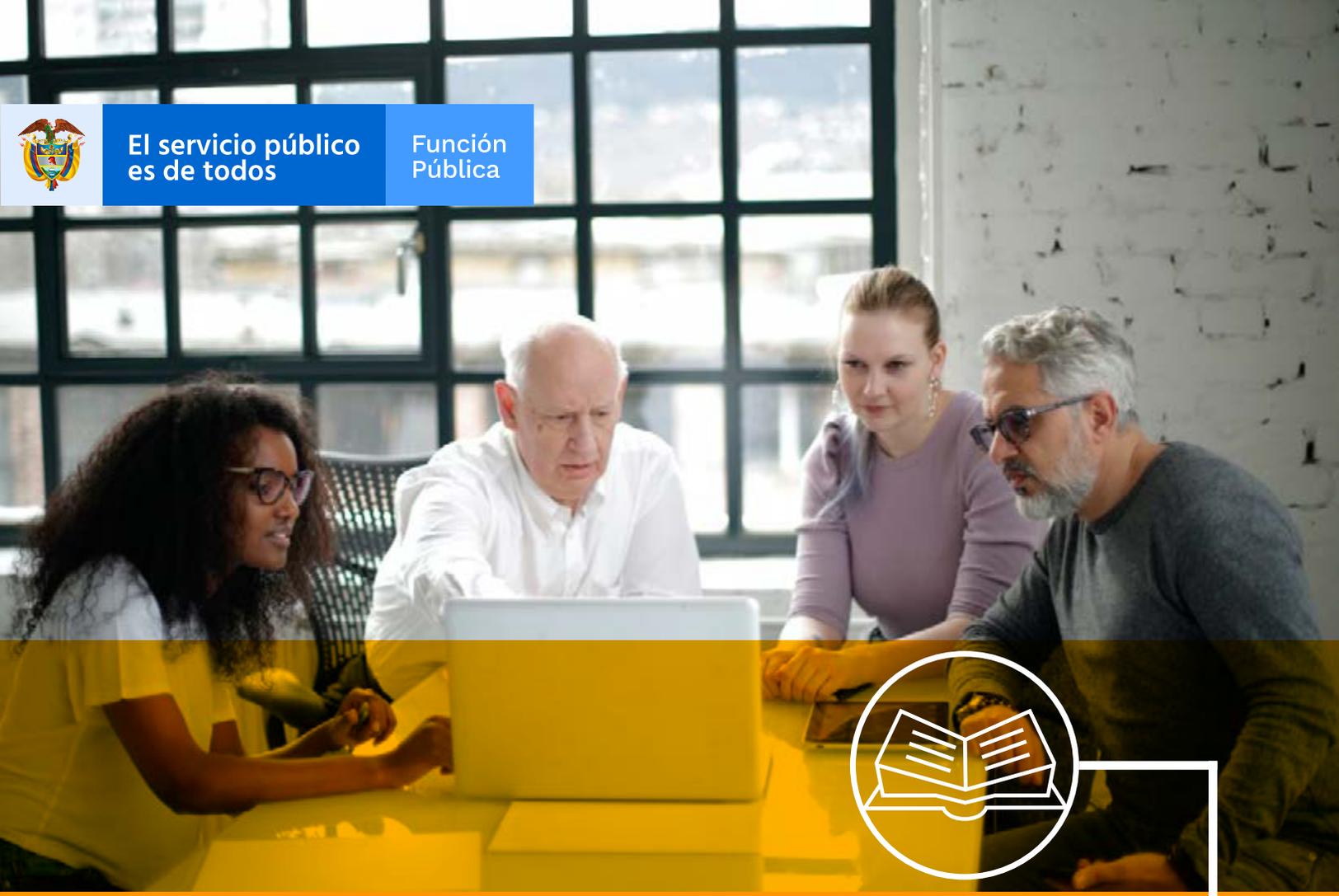




El servicio público  
es de todos

Función  
Pública



# Programa de Capacitación Dirigido a Servidores Públicos sobre Trato Digno con Enfoque de Derechos y Diferencial Étnico a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

VERSIÓN 1

Dirección de Participación,  
Transparencia y Servicio al Ciudadano

JUNIO DE 2021

**Departamento Administrativo de la  
Función Pública**

**Nerio José Alvis Barranco**

Director

**Daniel Araujo Campo**

Subdirector

**Jaime Andrés González Mejía**

Secretario General

**Guiomar Adriana Vargas Tamayo**

Directora de Participación, Transparencia  
y Servicio al Ciudadano

**María Magdalena Forero Moreno**

Directora de Gestión del Conocimiento

**Hugo Armando Pérez Ballesteros**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Armando López Cortés**

Director de Jurídica

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Carlos Andrés Guzmán Rodríguez**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Carlos Eduardo Orjuela**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Elaborado por:**

Maryuri Castaño Canoas

Profesional Especializado

Grupo de Análisis y Política

**Colaboración:**

Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Coordinadora

Claudia Ximena Aldana

Profesional Universitario

Grupo de Análisis y Política

Dirección de participación, Transparencia y Servicio  
al Ciudadano

**Revisión de forma y corrección de estilo**

Carolina Mogollón Delgado

**Diagramación y diseño**

Susana Bonilla Guzmán

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Un reconocimiento y agradecimiento especial a las doctoras Ruby Martiza Gerena, María Elena Páez, Martha Patricia Vives y Erika Botero, así como al doctor Eduardo Santacruz, integrantes del Departamento de Capacitaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), quienes apoyaron la construcción de este programa de formación con su constante, valiosa y oportuna retroalimentación, además de las orientaciones pedagógicas y metodológicas pertinentes.

Y a Juan Camilo Orozco, profesional especializado del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), por el acompañamiento en este proceso, precisiones técnicas sobre el enfoque étnico y diferencial y la colaboración para el diálogo interinstitucional y social asertivo.

# Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	7
<hr/>	
<b>1. UNIDAD I. RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS EN EL MARCO DEL ENFOQUE ÉTNICO Y DIFERENCIAL .....</b>	<b>11</b>
1.1. Justificación .....	11
1.2. Objetivos de aprendizaje.....	11
1.3. Contenidos.....	12
1.3.1. Enfoque étnico y diferencial en lo público .....	12
1.3.2. Pautas para la implementación del enfoque étnico diferencial.....	24
1.3.3. Características sociodemográficas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	34
1.3.4. Estructuras organizativas y prácticas culturales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	39
<hr/>	
<b>2. UNIDAD II. DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORIENTADA A PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS .....</b>	<b>45</b>
2.1. Justificación .....	45
2.2. Objetivos de aprendizaje.....	46
2.3. Contenidos.....	46
2.3.1. Estructuración del componente de participación ciudadana en la entidad con enfoque étnico.....	46
2.3.2. Articulación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el ciclo de la gestión pública.....	51
2.3.3. Incorporación de los aportes de los pueblos étnicos en el marco de la estrategia rendición de cuentas .....	57
2.3.4. Impacto de experiencias clave de participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el control social .....	59

<b>3. UNIDAD III. SERVICIO AL CIUDADANO CON ENFOQUE ÉTNICO</b> .....	67
3.1. Justificación .....	67
3.2. Objetivos de aprendizaje .....	67
3.3. Contenidos.....	68
3.3.1. Responsabilidad del servidor público en el restablecimiento y fortalecimiento de la confianza de los pueblos étnicos en la gestión pública .....	68
3.3.2. Valores del servicio público y su aplicación en el trato diferencial a pueblos étnicos .....	71
3.3.3. Calidad en el servicio al ciudadano con enfoque diferencial .....	78
3.3.4. Transparencia y acceso a la información para la garantía de derechos de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	84
<hr/>	
<b>4. UNIDAD IV. TRATO DIGNO CON ENFOQUE ÉTNICO</b> .....	89
4.1. Justificación .....	89
4.2. Objetivos de aprendizaje .....	89
4.3. Contenidos.....	90
4.3.1. Discriminación hacia los pueblos étnicos .....	90
4.3.2. Metodologías pedagógicas y de cambio cultural para la transformación ética de los comportamientos al interior del servicio público .....	95
4.3.3. Trato digno a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros ....	101
<hr/>	
<b>RUTA METODOLÓGICA</b> .....	107
Aprendizaje-servicio (APS).....	107
<hr/>	
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	111
<hr/>	
<b>ANEXOS</b> .....	117
Anexo n.º 1: medidas indicadas para la implementación por parte de los Estados.....	117
Anexo n.º 2: hitos y logros de los movimientos sociales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	119
Anexo n.º 3: derechos derivados de la Ley 70 de 1993 .....	124
Anexo n.º 4: ficha de identificación y caracterización de grupos étnicos.....	127
<hr/>	

# Índice de tablas

Tabla 1. Disposiciones normativas y obligaciones del Estado en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	13
Tabla 2. Experiencias de incorporación del enfoque étnico-diferencial en las entidades públicas.....	26
Tabla 3. Resumen consejos comunitarios y organizaciones base, 2019.....	41
Tabla 4. Ejemplo de iniciativas para garantizar la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el ciclo de la gestión pública .....	54
Tabla 5. Experiencias de participación ciudadana desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	62
Tabla 6. Valores del servicio público y su aplicación en el trato diferencial a pueblos étnicos .....	73
Tabla 7. Acciones para un servicio de calidad a los ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	80
Tabla 8. Identificación de posibles riesgos para el acceso a la información de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	86
Tabla 9. Experiencias de cambio cultural en las entidades públicas para el trato digno de los grupos étnicos. ....	100
Tabla 10. Identificación de riesgos y acciones preventivas para el trato digno con enfoque diferencial-étnico .....	103

# Tabla de figuras

Figura 1. Participación en el ciclo de la gestión pública.....	53
Figura 2. Centro Integrado de Servicios (CIS) Tumaco.....	83
Figura 3. Fuentes de las obligaciones jurídicas y políticas del Estado colombiano en materia de discriminación racial.....	94
Figura 4. Etapas del aprendizaje-servicio.....	108

# Introducción

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) presentan el Programa de Capacitación Dirigido a Servidores Públicos sobre Trato Digno con Enfoque de Derechos y Diferencial Étnico a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Lo anterior en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, "Pacto por Colombia, pacto por la Equidad", que tiene entre sus compromisos fomentar la equidad de oportunidades para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; razón por la cual incluyó en la sección H "Participación y construcción de convivencia" y en la dimensión del tema público, político y administrativo enfocada a pueblos étnicos la siguiente estrategia:

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se compromete a desarrollar programas de capacitación dirigidos a servidores públicos de todos los niveles de la administración, para el fortalecimiento de habilidades en temáticas como: trato digno, código de integridad y servicio de atención al ciudadano, entre otros, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), con enfoque de derechos y diferencial étnico a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (código P6) (DNP, 2018, p. 969)

En el marco de esta estrategia, y como responsable directo de dicho compromiso, la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano (DPTSC) del DAFP, en coordinación con el equipo de trabajo de la ESAP, aplicó una encuesta a 93 líderes y representantes de organizaciones sociales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que incluyó el capítulo de "trato digno y diferenciado hacia estas comunidades", con el objetivo de conocer (...) sus expectativas de trato digno y diferencial por parte de los servidores públicos en el nivel nacional y territorial.

Los resultados de la encuesta<sup>1</sup> nos brindaron información relevante sobre la percepción de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros frente al servicio y el trato que les brindan los servidores públicos de las entidades públicas del nivel nacional y territorial.

Lo anterior se constituye en insumo para la formulación de este programa de capacitación dirigido a servidores públicos de todos los niveles de la administración, para que tengan herramientas: 1) para apropiarse del enfoque de derechos y diferencial étnico a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 2) fortalecer sus habilidades en trato digno, integridad pública y servicio de atención al ciudadano, y 3) contribuir en la consolidación de la tercera dimensión del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) sobre "gestión con valores para resultados", específicamente en lo referido al fortalecimiento de la relación Estado-ciudadano.

Este programa de capacitación está ordenado bajo la estructura de unidades, para el fortalecimiento de habilidades en las siguientes temáticas: 1) la Unidad 1, denominada "reconocimiento de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el marco del enfoque étnico y diferencial" aborda el enfoque de derechos y diferencial étnico a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; 2) la Unidad 2 sobre "diseño, implementación y evaluación de la estrategia de participación ciudadana orientada a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros" está orientada a la tercera dimensión del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG): "gestión con valores para resultados", específicamente en lo referido al fortalecimiento de la relación Estado-ciudadano; 3) la Unidad 3 titulada "servicio al ciudadano con enfoque étnico"; y 4), finalmente, la Unidad 4 sobre "trato digno con enfoque étnico" desarrolla el código de integridad y servicio de atención al ciudadano con perspectiva étnica diferencial.

En síntesis, y atendiendo a las necesidades de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros identificadas; el presente programa tiene por objetivo capacitar a los servidores públicos de todos

---

1 Consultar el informe completo en: [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/37103577](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/37103577)

los niveles de la administración en temas de trato digno, integridad pública y servicio de atención al ciudadano, con lo cual se busca fortalecer sus conocimientos, habilidades y actitudes en función de incentivar las acciones afirmativas y garantizar el derecho a la igualdad en la diferencia de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

I.



# 1. Unidad I.

## Reconocimiento de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el marco del enfoque étnico y diferencial

### 1.1. Justificación

En Colombia existe la ineludible obligación de visibilizar la situación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, así mismo, de su inclusión en las agendas públicas en consonancia con los estándares de derechos internacionales. Este módulo aborda el reconocimiento de estos pueblos en el marco del enfoque diferencial étnico y su incorporación oportuna en los planes, programas y proyectos de las entidades públicas bajo la responsabilidad de los servidores.

### 1.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** comprender la aplicación del enfoque diferencial étnico en la gestión pública en relación con las obligaciones del Estado frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Hacer:** aplicar el enfoque diferencial étnico oportunamente en los planes, programas y proyectos institucionales que se encuentren dentro de sus funciones.

**Ser:** integrar las características de las formas de organización y prácticas culturales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros garantizando la aplicación del enfoque diferencial étnico en el servicio público.

## 1.3. Contenidos

### 1.3.1. Enfoque étnico y diferencial en lo público

El **enfoque diferencial** consiste en reconocer la pluralidad y la diversidad de las poblaciones que, por sus características y condiciones, se encuentran en mayor grado de desventaja y con menores posibilidades de restablecer efectivamente sus derechos, lo que posibilita el ejercicio de la ciudadanía desde la diferencia mediante la participación activa y los procesos de inclusión en la toma de decisiones (MinInterior, s.f.).

De manera complementaria, el **enfoque étnico-diferencial** remite a una perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación (DNP, 2016). Aquí es preciso anotar que el enfoque étnico se centra en el reconocimiento de un **grupo étnico**, el cual tiene una **condición objetiva**, referida a las características fenotípicas<sup>2</sup>, historia, territorio, costumbres y comportamientos, formas de gobierno propias y lengua o dialecto común; y una **condición subjetiva**, que corresponde a la conciencia de sí, es decir, la decisión voluntaria de reconocer la especificidad de su propia individualidad colectiva y su

---

2 El fenotipo constituye los rasgos observables de un individuo, tales como la altura, el color de ojos y el grupo sanguíneo. La contribución genética al fenotipo se llama genotipo. Algunos rasgos son determinados en gran medida por el genotipo, mientras que otros rasgos están determinados en gran medida por factores ambientales.

diferenciación de otros grupos humanos, así como el deseo consciente de pertenencia colectiva, de seguir siendo lo que son y lo que han sido (CNMH, 2015).

Estos enfoques, así como las disposiciones normativas surgidas de la lucha de los pueblos étnicos, reconocen la necesidad de implementar acciones afirmativas<sup>3</sup>, estas son medidas que garanticen la igualdad de las personas, dada la existencia de grupos poblacionales que requieren protección y atención diferencial por situaciones específicas de vulnerabilidad, por desigualdades en la estructura social, mayores posibilidades de enfrentarse a riesgos y la imposibilidad de autosostenerse. A continuación se relacionan algunas de las obligaciones generales que ha adquirido el Estado colombiano con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros:

Tabla 1. Disposiciones normativas y obligaciones del Estado en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
REFERENTES INTERNACIONALES	ONU, 1948	Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

3 Las acciones afirmativas son medidas adoptadas a partir de contenidos normativos, que si bien discriminan para otorgar consecuencias jurídicas diferentes a ciertos grupos, buscan en últimas lograr la igualdad de todos los grupos (Sentencia T-1105/08). En las unidades III y IV de este programa se desarrolla a profundidad el concepto.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
<b>REFERENTES INTERNACIONALES</b>	ONU, 1965	Artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial: "La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (...)".
	ONU, 1966	Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".
	UNESCO, 1978	Artículo 1 de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales: "Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales. Sin embargo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales; no pueden legitimar ni en derecho ni de hecho ninguna práctica discriminatoria (...)".

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
REFERENTES INTERNACIONALES	OIT, 1989	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
	ONU, 2001	El numeral 108 de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia: Exhorta a los Estados a que proporcionen un acceso efectivo a los procedimientos administrativos y jurídicos, así como a otros recursos, a las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el lugar de trabajo.
	UNESCO, 2001	Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural.
	UNESCO, 2003	Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.
	ONU, 2005	Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.
	OEA, 2013	Convención Americana contra toda forma de discriminación e intolerancia.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
<b>BLOQUE CONSTITUCIONAL</b>	Artículo 1	Las entidades [públicas colombianas] son democráticas, participativas y pluralistas, fundadas en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalecía del interés general.
	Artículo 2	Son fines esenciales del Estado (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
	Artículo 10	El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.
	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.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
<b>BLOQUE CONSTITUCIONAL</b>	Artículo 23	Permite presentar peticiones respetuosas a la autoridad y garantizan que sean atendidas.
	Artículo 40	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
	Artículo 63	Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables
	Artículo 103	El Estado contribuirá a la organización, promoción, y capacitación de las asociaciones (...) con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación y control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
	Artículo 270	La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
<b>LEYES</b>	Ley 21 del 4 de marzo de 1991	Aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. Conferencia General de la OIT, Ginebra.
	Ley 70 de 1993	Desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política sobre crear una ley que le reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre dichas áreas.
	Ley 152 de 1993	Ley orgánica del Plan de Desarrollo. En esta ley se establece la participación ciudadana en el Consejo Nacional de Planeación por medio de representantes de diversos sectores entre los cuales se encuentran los de los grupos étnicos.
	Ley 115 de 1994	Ley General de Educación. Educación para grupos étnicos (Cap. 3).
	Ley 387 de 1997	Prevención del desplazamiento forzado.
	Ley 393 de 1997	Desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política sobre hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.
	Ley 472 de 1998	Desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
<b>LEYES</b>	Ley 649 de 2001	Circunscripción Nacional Especial - Reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.
	Ley 715 de 2001	Establece normas orgánicas de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 de la Constitución Política y dicta algunas disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
	Ley 850 de 2003	Reglamenta las veedurías ciudadanas.
	Ley 1381 de 2010	Desarrolla los artículos 7, 8, 10 y 70 de la Constitución Política y los artículos 4, 5 y 28 de la Ley 21 de 1991 y dicta normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes.
	Ley 1437 de 2011	Artículo 7 sobre deberes de las autoridades en la atención al público: 1. "Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción" y 5. "Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente".

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
LEYES	Ley 1482 de 2011	Modifica el Código Penal para garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.
	Ley 1712 de 2014	Crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dicta otras disposiciones.
	Ley Estatutaria 1757 de 2015	Dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
DECRETOS	Decreto 804 de 1995	Atención educativa para las comunidades étnicas.
	Decreto 1745 de 1995	Reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y dicta otras disposiciones.
	Decreto 2249 de 1995	Conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993.
	Decreto 1320 de 1998	Reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.
	Decreto-Ley 4635 de 2011	Dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
	Decreto 2893 de 2011	Modifica los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
DECRETOS	Decreto 1372 de 2018	Adiciona el Capítulo 4, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para regular el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y dicta otras disposiciones.
PROCEDIMENTALES	Conpes 2909/97	Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras.
	Conpes 3169/02	Política para la población afrocolombiana.
	Conpes 3180/02	Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá antioqueño y chocono y bajo y medio Atrato.
	Conpes 3310/04	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.
	Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

Es así que Colombia, como Estado parte en las distintas disposiciones supranacionales, asume las obligaciones que estas emanan, tales como:

- Facilitar la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad y en el adelanto

y el desarrollo económico del país, y a que promuevan el conocimiento y el respeto de su patrimonio y su cultura.

- Considerar favorablemente la posibilidad de concentrar nuevas inversiones en sistemas de atención sanitaria, educación, salud pública, electricidad, agua potable y control del medio ambiente, así como en otras medidas de acción afirmativa o positiva en las comunidades integradas principalmente por negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.
- Resolver, con arreglo a la normativa internacional de los derechos humanos y a sus respectivos ordenamientos jurídicos, los problemas de la propiedad respecto de las tierras habitadas desde épocas ancestrales por ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, y promover la utilización productiva de la tierra y el desarrollo integral de esas comunidades, respetando su cultura y sus modalidades particulares de adopción de decisiones (Naciones Unidas, 2001).

La importancia de estas disposiciones internacionales<sup>4</sup> en materia de derechos humanos para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros radica en que conforme el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, estos están por encima de la pirámide jurídica nacional, con primacía en su aplicación, aun por encima de la propia Constitución y se asumen como derechos fundamentales.

Ahora bien, en Colombia la aplicación de estas directrices demanda a la gestión pública (entidades y servidores), para la realización del enfoque étnico y diferencial, reconocer y orientar sus acciones hacia los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, a partir de la **identificación, respeto y protección** de:

- a. El derecho a la igualdad y el principio de la no discriminación. Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos.

---

4 Ver detalle en [anexo n.º 1](#) sobre las medidas indicadas para la implementación por parte de los Estados

- b. El derecho a la identidad e integridad cultural, que es el derecho de todo grupo étnico cultural y sus miembros a pertenecer a una determinada cultura y ser reconocido como diferentes, conservar su propia cultura y patrimonio cultural tangible o intangible, y a no ser forzado a pertenecer a una cultura diferente o ser asimilado por ella. En el caso de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, este derecho incluye:
- Las prácticas alimentarias
  - Las prácticas de cuidado del cuerpo y el tratamiento de enfermedades
  - La composición y dinámica de la parentela
  - Las prácticas de celebración de festividades y religiosidades
  - Las prácticas de uso del tiempo libre, del juego y el descanso
  - Las prácticas de trabajo, generación y manejo de ingresos monetarios
  - Las prácticas culturales para celebrar el nacimiento y para afrontar la muerte
- c. El derecho a conservar sus usos, costumbres e instituciones propias, con sus figuras de autoridad y mecanismos de sanción y apreciación, para la prevención, tratamiento y manejo de conflictos internos y/o con otros.
- d. El derecho a la participación desde la autonomía. Esta autonomía se entiende en relación a la sociedad dominante y frente a otros grupos étnicos y partidos políticos, partiendo de la lógica propia cultural de lo que son como pueblo. Internamente son autónomos en lo político y aspiran a ser autónomos en lo económico y lo social (PCN, 2017).
- e. El derecho a la tierra, al territorio, a los recursos naturales y al medio ambiente, es decir, el derecho a controlar, decidir y poseer el territorio que ocupan ancestralmente y que incluye los recursos naturales necesarios para su subsistencia: ríos, bosques, montañas, lagunas, etc.

- f. El derecho al decidir sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo. Pueden y deben construir una visión propia del desarrollo económico y social partiendo de su visión cultural, de sus formas tradicionales de producción y de sus formas tradicionales de organización social. Tienen derecho a aportar a la sociedad ese mundo propio tal como lo quieren construir (PCN, 2017).
- g. El derecho a utilizar, revitalizar, fomentar y transmitir su propio idioma<sup>5</sup>, esto es el derecho a comunicarse entre sí en sus lenguas, sin restricciones en el ámbito público o privado, en todo el territorio nacional, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales y religiosas, entre otras.
- h. El derecho a la reparación individual y/o colectiva integral, cuando se denominen víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos (DDHH), ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, que han sufrido daños severos en sus vidas, su integridad, su patrimonio, sus proyectos de vida personales, familiares y profesionales. (Naciones Unidas, s.f.).

### 1.3.2. Pautas para la implementación del enfoque étnico diferencial

Algunas **pautas para la implementación del enfoque étnico diferencial** para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en las entidades públicas:

- 
- 5 En las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se identifican dos lenguas propias:
    - \* En la población raizal de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, coexisten tres idiomas: el creole, el inglés y el español, usados por los isleños con diferentes funciones, en distintos contextos de interacción y con diversos niveles de competencia comunicativa, siendo el creole la que identifican como propia.
    - \* En San Basilio de Palenque, la lengua palenquera es el medio de transmisión de los conocimientos de medicina tradicional y los rituales, rezos, cantos y juegos de velorio

## Primer paso: análisis detallado en clave étnico-racial

Para empezar, deben analizar las responsabilidades de la entidad con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (personas, grupos, colectivos, organizaciones, comunidades) con base en las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la oferta de bienes y servicios adelantados por la entidad para el desarrollo del enfoque étnico y medidas de competencia según disposiciones legales?, La población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera es beneficiaria de la oferta de bienes y/o servicios de la institución?, ¿En cuáles programas, proyectos o actividades? ¿qué normas obligan a su atención particular?
- ¿Cuál es la situación de derechos -necesidades y/o vulneración- de la población referida al sector que atiende la entidad, considerando el territorio que habitan?, ¿hay población víctima de la violencia o desplazada?
- ¿Quiénes demandan servicios o atención a la institución?, ¿qué solicitan?
- ¿Cuál es la respuesta institucional adaptada a las demandas o a la diferencia étnico-racial de la población?
- ¿La entidad cuenta con personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras entre sus servidores?, ¿en dónde se encuentran, cuál es su rol y sus funciones dentro de la organización?

## Segundo paso: mapear buenas prácticas de intervención

En este paso se identifican las acciones que ya se implementan o se implementaron en la institución y que contemplan a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Se trata de levantar un inventario cuidadoso de las acciones enunciadas en seguida:

- Las acciones que incluyeron e incluyen a las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de manera intencional en la oferta institucional.
- Las acciones especiales diseñadas para trabajar con este grupo poblacional.
- Las acciones de inclusión de los planes, programas o proyectos existentes a los derechos y necesidades de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

### Tercer paso: transferencia de experiencias

Se refiere a la transferencia, réplica y/o acondicionamiento de experiencias de atención diferencial étnica-racial realizadas en entidades pares de otros contextos locales, nacionales o internacionales.

Algunas experiencias que ejemplifican cómo incorporar el enfoque étnico-diferencial en las entidades públicas para el restablecimiento de los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros:

Tabla 2. Experiencias de incorporación del enfoque étnico-diferencial en las entidades públicas

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Salud (mental)	Ministerio de Salud y Protección Social, con apoyo de la OPS	Modelo con enfoque diferencial de etnia e intercultural para las intervenciones en salud mental con énfasis en conducta suicida para grupos y pueblos étnicos indígenas.	Directrices de atención en salud mental a los pueblos étnicos indígenas en el marco de los principios de identidad y autodeterminación.	<a href="#">Consulte aquí el Modelo con enfoque diferencial de etnia e intercultural para las intervenciones en salud mental con énfasis en conducta suicida para grupos y pueblos étnicos indígenas.</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Educación	Secretaría de educación del Distrito de Bogotá	<p>La Cátedra de Estudios Afrocolombianos en Bogotá para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contribuir al fortalecimiento de la identidad, auto-reconocimiento y autoestima de este grupo étnico.</li> <li>■ Propiciar el desarrollo de actitudes de comprensión y respeto de la diversidad étnica y cultural.</li> <li>■ Replantear los enfoques pedagógicos y didácticos que orientan la elaboración de textos y materiales de estudio en relación con la realidad del afrocolombiano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Informes de sistematización de cinco experiencias CEA en instituciones educativas distritales de Bogotá.</li> <li>■ Síntesis, conclusiones y recomendaciones de la sistematización de cinco experiencias CEA en Bogotá.</li> </ul>	<p><a href="#">Consulte aquí la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en Bogotá</a></p>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Desarrollo	Ministerio de Interior	Lineamiento técnico para la incorporación del enfoque étnico y medidas de los decretos ley 4633 y 4635 de 2011 en el proceso de construcción del PDT 2020-2023	Documento orientador resultado del trabajo conjunto realizado entre el Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el marco de la estrategia de fortalecimiento institucional adelantada entre los años 2016-2019	<a href="#">Consulte aquí el Lineamiento técnico para la incorporación del enfoque étnico</a>
Reconstrucción histórica y cultural	Ministerio de Cultural	Programa de reconocimiento y representación política de protección a la diversidad etnolingüística para visibilizar la riqueza lingüística nacional, a través de conmemoraciones de tipo social, político, económico y cultural.	<p>Conmemoraciones y actividades de visibilización establecidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Día Internacional de los pueblos Indígenas.</li> <li>■ Fiesta de las Lenguas.</li> <li>■ Convocatoria estímulos.</li> <li>■ Encuentro de lenguas criollas.</li> <li>■ Fortalecimiento de la lengua rromaní.</li> <li>■ Traducciones.</li> </ul>	<a href="#">Consulte aquí el balance de acciones para la protección a la diversidad etnolingüística</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Reconstrucción histórica y cultural	Centro Nacional de Memoria Historia	Modelo conceptual y metodológico para la implementación de procesos de memoria histórica para comunidades y organizaciones afrodescendientes.	<p>Propuesta sujeta a implementación, en especial a través del uso de las guías para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reconstruir procesos de memoria histórica en Consejos Comunitarios, organizaciones étnico-territoriales y comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras.</li> <li>■ Recuperar y evidenciar las estrategias de resistencia propias.</li> <li>■ Prevenir la repetición de la violencia sociopolítica basada en el racismo.</li> </ul>	<p><a href="#">Consulte aquí el modelo conceptual y metodológico para la implementación de procesos de memoria histórica para comunidades y organizaciones afrodescendientes</a></p>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Reparación	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Metodología: estrategia de recuperación emocional con enfoque étnico afro en Chocó.	Guía para facilitar a los y las sobrevivientes Afrochocoanos la provisión de herramientas que promuevan la recuperación emocional desde la cosmovisión y la cosmogonía ancestral, fortaleciendo el equilibrio en su armonía corporal, mental y espiritual, como parte del proceso de reparación integral.	<a href="#">Consulte aquí el documento: Metodología: estrategia de recuperación emocional con enfoque étnico afro en Chocó.</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Medio ambiente, minas y energía	Ministerio de Minas y Energía	Procedimiento de consulta previa: caracterización del daño, formulación y protocolización del PIRC con sujetos de reparación colectivo étnicos.	<p>El procedimiento implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Instalación de la consulta previa para las comunidades étnicas.</li> <li>■ Identificación con precisión los hechos ocurridos, los derechos vulnerados, las afectaciones sufridas y los posibles patrones y dinámicas de victimización del conflicto armado ha vulnerado a los colectivos étnicos.</li> <li>■ Construir conjuntamente las actividades o acciones que a juicio del sujeto étnico colectivo repararían el daño.</li> <li>■ Protocolización y firma del Plan integral de reparación colectiva étnico.</li> </ul>	<p><a href="#">Consulte aquí el procedimiento de consulta previa: caracterización del daño, formulación y protocolización del PIRC con sujetos de reparación colectivo étnicos.</a></p>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Medio ambiente, minas y energía	Ministerio de Minas y Energía	Informe con la estructuración e implementación de soluciones energéticas efectivas y duraderas, amigables con el medio ambiente desarrollado con la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para dinamizar el desarrollo sostenible, mitigar el cambio climático y crear oportunidades para una mejor calidad de vida de estos pueblos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diálogo social con las comunidades en las distintas etapas de implementación.</li> <li>■ Acciones y generación de mecanismos de participación para garantizar la consulta y concertación con las comunidades.</li> <li>■ Capacitaciones y asistencia técnica en uso racional y eficiente de la energía, desde la perspectiva de la sostenibilidad social y empresarial, a comunidades étnicas.</li> <li>■ Implementación de proyectos energéticos en territorios de comunidades étnicas.</li> </ul>	<p><a href="#">Descargue aquí el Informe Grupos Étnicos Comunidades NARP. vigencias 2019 - 2020</a></p>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

## RECURSOS DE APOYO O INTERÉS:

Para consultar otras prácticas de gestión incluyente en la administración pública colombiana, visite el Banco de Éxitos del Departamento Administrativo de la Función Pública, disponible en: [consulte las buenas prácticas en el Banco de Éxitos](#)

### Cuarto paso: actuación directa

- Es la actuación de la entidad respecto de las necesidades, contingencias y derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Incluye acciones que conllevan a productos materiales e intangibles como las siguientes:
- Ciclos de capacitación a servidores públicos, incluso para quienes no trabajen directa o cotidianamente con la población: historia, normativa, diversidad cultural interna, etc.
- Inclusión de la pregunta étnica en todos los sistemas de información de la institución.
- Identificación de la oficina o dependencia y del/a servidor público responsable del tema dentro de la institución y descripción del objetivo de la misma.
- Creación de procedimientos, protocolos de atención, servicio al ciudadano, etc. incluidos en los sistemas de gestión de calidad de la institución. Algunos ejemplos de esos instrumentos<sup>6</sup> son:
  - \* Protocolos de atención en caso de eventos de racismo en la institución -racismo no directo cotidiano-.

6 Para mayor complementariedad, ver las unidades III y IV sobre servicio al ciudadano y trato digno con enfoque diferencial étnico orientado a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

- \* "(...) ruta que permita identificar la competencia de las dependencias, responsables y datos de contacto" (DNP, 2016).
  - \* Argumentación sobre la importancia de la inclusión de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros entre la población objetivo de la institución.
  - \* Sistema de acciones afirmativas como es la asignación de puntaje adicional en procesos de selección de beneficiarios, cuotas y/o cupos, entre otras.
  - \* Protocolos para generar oportunidades para que las organizaciones, colectivos o grupos implementen, con recursos de la institución, iniciativas propias en sus territorios
- Conocimiento y articulación con la oferta institucional externa.

### **Quinto paso: constante autoanálisis evaluación y aplicación de medidas correctivas según los cambios de contexto.**

Adecuación y mejoramiento interno constante a partir de la aplicación de instrumentos de evaluación, medición de resultados y de los análisis de contexto, para identificar cambios en las necesidades, grupos y colectivos demandantes.

## **1.3.3. Características sociodemográficas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**

En principio, se debe comprender que los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros son distintos entre sí. A continuación una aproximación conceptual a cada pueblo:

**Pueblos negros y afrocolombianos:** corresponde a las personas pertenecientes al grupo étnico de raíces y ascendencia histórica, étnica

y cultural africana, que hace presencia en el territorio nacional, nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y cultural (Ministerio del Interior, 2019). Poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (Unidad de Víctimas, s.f.).

**Pueblo raizal:** está constituido por los nativos ancestrales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Unidad de Víctimas, s.f.). Su principal rasgo histórico y cultural corresponde a que no es una población originaria de las islas, sino un pueblo constituido a partir de la diáspora africana y la mixtura de otras culturas europeas francófonas y anglófonas que llegaron por vía marítima de diferentes partes del mundo y conformaron una etnia con lengua, cultura, historia y ancestros propios.

**Pueblo palenquero:** según el Ministerio de Cultura (s.f.), está conformado por los descendientes de los africanos que, mediante acto de resistencia y de libertad, se refugiaron en algunos territorios del país desde el siglo XV. Son la población afrodescendiente del Palenque de San Basilio que, aunque fueron numerosos los palenques existentes durante la colonia, San Basilio es el único que en la actualidad conserva una lengua criolla derivada de una mezcla de los dialectos provenientes de África, llamada lengua ri palenge; además de medicina tradicional, organización social "kuagros" y rituales fúnebres "Lumbalú", entre otras manifestaciones culturales autóctonas. Algunos de los reconocimientos dados a este pueblo son la Ordenanza 07 de mayo 9 de 2002, expedida por la Asamblea Departamental de Bolívar, donde se reconoce a San Basilio de Palenque "Zona de Convivencia Pacífica y Territorio Étnico-Cultural", y la declaración en el mes de octubre del año 2005 como Espacio Cultural de Excepcional Valor para el Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad, 2005-2015.

Ahora bien, con relación a los procesos históricos y de lucha<sup>7</sup> de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2015) documenta el reconocimiento

---

7 Para conocer los hitos y logros más significativos de los movimientos sociales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; la expansión y consolidación de los consejos comunitarios; los momentos decisivos y la situación actual de la gobernabilidad de estos pueblos étnicos, ver el [anexo n.º 2](#).

jurídico de derechos humanos universales y ancestrales para esta población, que ha sido el producto o resultado de luchas, entre las que destacan, para el caso colombiano, los levantamientos cimarrones, el movimiento preconstituyente en Colombia, el movimiento social indígena y el movimiento social de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y que otorgan:

- La valoración de capacidades de todos los individuos y pueblos.
- La consideración del individuo y de la colectividad en que vive como actor social, pensante y deliberante; que tiene el derecho y el deber de aportar a la construcción de los sistemas políticos y socioeconómicos de las sociedades a las que pertenece.
- La validación de la diversidad cultural como patrimonio del género humano.

Así, el reconocimiento jurídico de los derechos corresponde a conquistas de sectores sociales y no a dádivas de los que detentan el poder.

Cuando los derechos no son reconocidos jurídica ni socialmente por quienes detentan el poder, los sectores vulnerados promueven y organizan luchas para la reivindicación o reconocimiento de los mismos. Es así como el reconocimiento jurídico de derechos diferenciales para los pueblos Negros y Afrocolombianos en Colombia, como grupo étnico, es el resultado de los diversos procesos de lucha, organización, participación y movilización social que, desde mediados de la década de los 80, se fueron gestando en diferentes regiones del territorio nacional, en torno a la reivindicación de sus derechos étnico-territoriales y culturales, los cuales están consagrados en la Constitución Nacional, la Ley 70 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás normas concordantes (CNMH, 2015).

Entre sus logros más significativos se encuentra la **Ley 70 de 1993**<sup>8</sup> y el programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para pueblos negros a nivel nacional presenta dos enfoques sobre el territorio:

(...) una visión colectiva e integral planteada por el pueblo negro y la visión oficial referida a la tierra como unidad económica, situación que se dirimió

8 Para conocer el detalle de los Derechos derivados de la Ley 70 de 1993 en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, ver el [anexo n.º 3](#).

con la figura de Tierras de Pueblos Negros, como denominación legal de los territorios colectivos. En consecuencia, el Estado Colombiano adjudica tierras que corresponden a la figura de territorios colectivos, sobre los cuales los pueblos negros ejercen sus derechos.

En la actualidad, la jurisprudencia nacional ha sido enfática y reiterativa frente al **derecho a la propiedad colectiva** de los grupos étnicos sobre los territorios, advirtiendo que el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos tribales, como es el caso de los pueblos negros, emana del derecho al territorio y de acuerdo con la Sentencia T-379/14:

(...) guardan una relación especial con la tierra, pues con frecuencia sus tradiciones y ritos se relacionan con el territorio por tener un carácter sagrado o un significado espiritual, además de él depende en gran parte su existencia física y como grupo diferenciado culturalmente. Al respecto, el Manual de aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales señala que el concepto de tierra "suele abarcar todo el territorio que utilizan, comprendidos bosques ríos montañas y mares, y tanto su superficie como el subsuelo. La tierra tiene importancia fundamental para la cultura y la vida de muchos de estos pueblos. Es la base de su subsistencia económica, de su bienestar espiritual y de su identidad cultural. Por tales motivos, la pérdida de tierras ancestrales amenaza su supervivencia misma en cuanto comunidad y como pueblo.

A manera de contexto se tiene que, en la Cuenca del Pacífico, las comunidades negras asentadas ancestralmente en tierras baldías de las zonas rurales ribereñas han conservado su cultura, costumbres y saberes y han desarrollado prácticas tradicionales de producción. El artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia de 1991 reconoció el derecho a la propiedad colectiva de estas comunidades y la protección de su identidad cultural, lo cual fue reiterado con la expedición de la Ley 70 de 1993, que a su vez precisó el procedimiento para la adjudicación de las tierras baldías y para la creación de su forma administrativa interna, entendida como consejos comunitarios<sup>9</sup>.

---

9 Son personas jurídicas que ejercen la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad. El consejo comunitario está integrado por la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario (Artículo 3 del Decreto 1745 de 2005)

En la Costa Caribe, por su parte, la población afrocolombiana se ubica desde Urabá hasta La Guajira.

Aunque la mayoría de la gente es mestiza, es más notoria la herencia negra e indígena, y existen áreas con concentraciones de antiguos esclavos que aún están pobladas en gran medida por negros y mulatos; por ejemplo, a lo largo de la franja costera, en pueblos como San Onofre, Berrugas, Barú, San Bernardo o Playas del Viento (Wade, 2006).

Actualmente los pueblos negros y afrocolombianos, raizales y palenqueros representan el 10,31% de la población total de Colombia, con presencia en todo el territorio nacional, pero con mayor participación en la región del Pacífico, la franja costera del Caribe y en la Orinoquía y el piedemonte de la Amazonía (Banguero y Murillo, 2018; DANE, 2019). En el Valle del Cauca se ubica el 25,53% de la población (1'090.943 personas), seguido por el departamento de Antioquia con el 13,88% (593.174 personas), Bolívar con el 11,50% (491.364 personas) y Chocó con el 6,69% (285.964 personas). Estos cuatro departamentos concentran el 57,59% poblacional de este grupo étnico (Banguero y Murillo, 2018; DANE, 2019).

#### RECURSOS DE APOYO O INTERÉS: OBSERVATORIOS, CENTROS DE PENSAMIENTO Y GRUPOS DE INVESTIGACIÓN

- Centro Nacional de Documentación de Expresiones Culturales Afrocolombianas de la Universidad Tecnológica del Chocó: <https://www.utch.edu.co/portal/es/centros-investigacion-viceinvestigacion.html>
- Centro de Estudios Afrodiaspóricos de la Universidad ICESI de Cali: <https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/ceaf/>
- Observatorio de discriminación racial del Banco de la República: <http://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll12/search>
- Observatorio de territorios étnicos y campesinos de la Pontificia Universidad Javeriana: <https://www.etnoterritorios.org>
- Cátedra viva intercultural de la Universidad del Rosario: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/>

### 1.3.4. Estructuras organizativas y prácticas culturales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

La forma de organización más representativa de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros son los **consejos comunitarios** que, según el Ministerio del Interior (2019), "(...) son la figura de gobierno y administración interna de los territorios colectivos de comunidades negras" (p. 24), los cuales surgen inicialmente como una organización ligada al concepto de propiedad colectiva, pero que, a partir de la expedición del Decreto reglamentario 1745 de 1995, adquieren la categoría de "máxima autoridad" de la administración interna dentro de las tierras de pueblos negros.

Los consejos comunitarios de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros se presenta como una oportunidad para que los grupos de comunidades locales campesinas se organicen y se integren en el proceso **étnico-organizativo** por el territorio, pues, en cumplimiento del artículo 32 del Decreto 1475 de 1995, son responsables de administrar el territorio dentro del cual tienen jurisdicción, establecer mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, evitar la concentración de las tierras en pocas manos y permitir el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que benefician a todos los integrantes de la comunidad, dando alcance a la función social y ecológica de la propiedad.

Los consejos comunitarios constituyen, entonces, la mayor herramienta de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros para organizarse y reivindicar la autonomía. Para ellos, un consejo comunitario fortalecido es la máxima aspiración de todo el caminar organizativo, es la estrategia para hacer realidad la autoridad propia y no se puede equiparar con los grupos, asociaciones, juntas de acción comunal u otras expresiones que se utilizaban antes y que siguen vigentes para otros contextos políticos y sociales, pues en los territorios colectivos las demás

expresiones organizativas se deben vincular al consejo comunitario y desde él adquirir fortaleza y autonomía (Romaña et. al., 2010).

Las comunidades que han conformado consejos comunitarios y que asumen el desafío de administrar un territorio colectivo tienen la potestad de acudir a normas de derecho propio para formalizar los mecanismos comunitarios de acceso a las tierras colectivas, promover el respeto de los derechos de las tierras familiares de los miembros de la comunidad y satisfacer las necesidades de acceso a las tierras de los miembros de la comunidad que así lo requieran. Esta facultad de los consejos comunitarios se ejerce por medio de **reglamentos internos**, instrumentos que, además de facilitar el reconocimiento y la publicidad de normas de derecho consuetudinario<sup>10</sup>, permiten la producción de normas que respondan a necesidades de las comunidades, orienten los trámites de los conflictos y ayuden a definir propósitos de largo aliento de la organización comunitaria de acuerdo con sus prioridades de desarrollo (Betancur y Coronado, 2012). Así, el derecho propio se convierte en una instancia de proyección y realización de la autonomía territorial, comprendiendo que esta es un proceso que se construye de forma simultánea al fortalecimiento de las comunidades y sus organizaciones (Betancur y Coronado, 2012).

Por supuesto, para que los consejos comunitarios demuestren un buen desempeño y logros significativos para su comunidad, es importante que todos los pobladores del territorio se involucren en la configuración de **las autoridades**, que para este caso son: la Asamblea General, máxima autoridad del consejo, la cual está conformada por las personas que este reconozca de acuerdo con su sistema de derecho propio y el registro o censo interno, es decir, que el consejo se conforma a sí mismo a través de la Asamblea, de un lado; y del otro, la junta del consejo, que es establecida por la Asamblea General, y se constituye en la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad (Decreto 1745/95).

---

10 También llamado derecho de usos o costumbres, es una fuente del derecho que estudia las normas jurídicas que no están escritas, pero se cumplen porque en el tiempo se han hecho costumbre cumplirlas. Tiene fuerza y se recurre a él cuando no existe ley (o norma jurídica escrita) aplicable a un hecho. Conceptualmente es un término opuesto al de derecho escrito.

Si bien los consejos comunitarios son responsables de administrar el territorio, los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros también participan e inciden en la gestión pública a través de las **organizaciones de base** que, de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, son aquellas organizaciones que buscan reivindicar y promover los derechos humanos, territoriales, sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos desde la perspectiva étnica, mediante el desarrollo de trabajos locales, regionales o nacionales.

Tabla 3. Resumen consejos comunitarios y organizaciones base, 2019.

TIPO DE ORGANIZACIÓN	N.º INSCRITOS
Consejos comunitarios	298
Organizaciones de base	1.484
Total	1.782

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

#### RECURSOS DE APOYO O INTERÉS:

Para conocer si en el área de alcance/cobertura de su Entidad hay tierras colectivas y, por lo tanto, consejos comunitarios como autoridades locales, consulte: <http://sidacn.mininterior.gov.co/dacn/consultas/ConsultaResolucionesOrgConsejoPublic>

A su vez, y según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 y por el Decreto 4635 de 2011 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros disponen de diversos **escenarios de participación**, como son:

- **Espacio Nacional de Consulta Previa:** donde se conciertan las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras rurales y urbanas del país como una institución representativa, legítima y operativa (ver numeral 1.3.2.1. sobre mecanismos para obtener información)
- **Comisión Consultiva de Alto Nivel:** instancia de diálogo, interlocución y búsqueda de acciones concretas en beneficio de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de toda Colombia.
- **Comisiones consultivas departamentales y del Distrito Capital:** instancias creadas con el fin de dar seguimiento a nivel territorial del diálogo y debate entre las comunidades que representan y el Gobierno para contribuir a la búsqueda de consensos y acuerdos que den solución a los problemas de tierras que les afectan e impulsar programas de titulación y dotación de tierras.
- **Comisión Pedagógica Nacional:** asesora, formula, ejecuta, acompaña y hace seguimiento a las políticas de etnoeducación<sup>11</sup> y la prestación del servicio educativo, acorde a las necesidades, intereses o expectativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- **Mesas de víctimas:** instancia reglamentada mediante el artículo 151 del Decreto 4635 de 2011 con el fin de garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de las comunidades, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, las organizaciones de las comunidades podrán elegir participar en las mesas de víctimas de que trata el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, en los niveles nacional, departamental y distrital o municipal, de acuerdo con la convocatoria que se haga por parte del Ministerio Público.

---

11 La etnoeducación es el conjunto de procesos comunitarios que fortalecen las dinámicas propias de una etnia para conservar sus valores culturales y potencializar sus acciones autónomas integrales que garanticen su supervivencia como pueblo ancestral.

- **Comités territoriales de justicia transicional del artículo 173 de la Ley 1448 de 2011:** instancia reglamentada mediante el artículo 152 del Decreto 4635 de 2011 con el fin de garantizar en esta instancia asiento de un delegado de las comunidades del área de influencia del comité territorial, quien promoverá la armonización de los programas de víctimas pertenecientes a las comunidades y las que no pertenecen a estas y participará en los procesos relacionados con la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) de su comunidad, según el caso.
- **Comité de seguimiento:** instancia creada mediante el artículo 153 del Decreto 4635 de 2011 para la asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que tendrá por objeto evaluar la aplicación de las normas contenidas en dicho decreto. Estará integrado por dos (2) representantes del nivel directivo del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación escogidos por el presidente de la República y dos (2) miembros de las instancias nacionales de representación de las comunidades.

Finalmente, y como mecanismo de protección de la identidad cultural, el artículo 44 de la Ley 70 de 1993 ordena que los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros participen en el diseño, elaboración y evaluación de los **estudios de impacto ambiental**, socioeconómico y cultural que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en sus territorios colectivos; por su parte, el artículo 49 de la misma Ley dicta que el diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de estos pueblos deberá hacerse con la participación de sus representantes con el propósito de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural.

II.



# **2. Unidad II. Diseño, implementación y evaluación de la estrategia de participación ciudadana orientada a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**

## **2.1. Justificación**

Las entidades públicas (nacionales y territoriales) deben fortalecer su gestión, mejorar la eficiencia y optimizar el desempeño de la gestión pública, entre otras obligaciones, a través de la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, puesto que se debe dar cumplimiento a los lineamientos establecidos ante el marco internacional, en la Constitución Política de Colombia y en las disposiciones normativas establecidas al respecto. Además, garantizar que las acciones emprendidas den respuesta a las necesidades y expectativas de los ciudadanos y grupos de valor con los que interactúa y, con esto, fortalecer la relación Estado-ciudadano.

Este apartado constituye una guía orientadora para diseñar, implementar y evaluar la estrategia de participación ciudadana dirigida a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el marco de la tercera dimensión del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG): gestión con valores para resultados, particularmente en lo referido al fortalecimiento de la relación Estado-ciudadano, así como en atención a las disposiciones legales específicas en materia de participación ciudadana en la gestión pública por parte de estas comunidades.

## 2.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** comprender los fundamentos, metodologías y estrategias para el diseño e implementación de la estrategia de participación ciudadana en el marco del MIPG y las disposiciones legales específicas para los pueblos negros, afrocolombianos y palenqueros en el ciclo de la gestión pública con énfasis en sus iniciativas .

**Hacer:** diseñar, implementar y evaluar la estrategia de participación ciudadana aplicando el enfoque diferencial étnico para incentivar la contribución de los pueblos negros, afrocolombianos y palenqueros en el ciclo de la gestión pública.

**Ser:** integrar el enfoque diferencial étnico orientado a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en la estrategia de participación ciudadana de su entidad.

## 2.3. Contenidos

### 2.3.1. Estructuración del componente de participación ciudadana en la entidad con enfoque étnico

Todas las entidades públicas del nivel nacional y territorial deben diseñar e implementar anualmente un **Plan de Participación Ciudadana** que integre los esquemas de participación y mecanismos establecidos

por esta para que los diferentes grupos de valor y la ciudadanía en general puedan hacer uso de sus derechos y deberes de participación y, en consecuencia, intervengan en la toma de decisiones acerca de la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión de la entidad. En ese sentido, cuando las entidades involucran de forma abierta a los representantes de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, ya sea individualmente o en grupos representativos, se logra que su gestión cuente con mayor información sobre necesidades, problemáticas, aspiraciones, visión o futuro deseado, recursos potenciales y oportunidades existentes en el territorio.

Para que el Plan de Participación Ciudadana sea efectivo, conviene que la entidad y las poblaciones se pregunten conjuntamente, por ejemplo, ¿en qué consiste el problema o derecho a proteger?, ¿cuáles son los temas de interés de estas comunidades?, ¿qué está pasando, a quiénes y dónde?, ¿qué obligaciones existen en materia normativa para facilitar la participación de estas comunidades?, ¿qué oferta existe por parte de la entidad encargada? y ¿qué capacidades faltan en el Estado para atender esta situación?, entre otras. Esto debe ser resuelto a la luz de los siguientes principios: autonomía, respeto, compromiso, liderazgo, comunicación y adaptabilidad (DAFP, 2018a).

A partir de este ejercicio colaborativo, la entidad debe precisar lo que corresponda en su Plan de Participación Ciudadana, respondiendo mínimamente a los pasos definidos por Función Pública en el marco de la política de participación ciudadana en la gestión pública del MIPG:

- Paso 1: **identificar y caracterizar** los ciudadanos, usuarios y/o grupos de valor y sus temas de interés, lo anterior, atendiendo a sus particularidades socioculturales, como sucede con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (ver [anexo n.º 4](#)).
- Paso 2: **identificar los potenciales espacios de participación** para el reconocimiento y priorización de los temas que se consideraron de mayor interés para la toma de decisiones de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; para lo anterior, deben involucrar a todas las áreas de la entidad.

- Paso 3: **definir los canales y actividades** para integrar a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en cada fase de la gestión pública (diagnóstico, planeación, implementación, seguimiento y/o evaluación), esto con base en la caracterización hecha a los mismos, en la cual se debe dar cuenta de cómo es que estos pueblos se informan y se comunican.
- Paso 4: **incluir acciones transversales de sensibilización y capacitación** dirigidas tanto a los servidores públicos como a los grupos de valor (para este caso: los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros con los que interactúa), sobre el propósito, la finalidad y los mecanismos de participación que la entidad tiene habilitados, así como los temas más importantes que la entidad adelanta.
- Paso 5: **definir los recursos humanos, presupuestales y materiales** que se requieren e identificar aquellos con los que cuenta para desarrollar los escenarios de participación que se hayan pactado con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.
- Paso 6: **establecer metas e indicadores** cuantificables a través de los cuales tanto la entidad como los ciudadanos puedan hacer seguimiento a las actividades de participación, y que den cuenta de la incidencia de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en la gestión de la entidad.
- Paso 7: **consolidar, analizar y divulgar** las acciones que como entidad desarrolla para vincular y hacer partícipe a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en cada ciclo de gestión de la entidad. Esto implica sistematizar los resultados de estos espacios, con el fin de que los mismos aporten, contribuyan y retroalimenten la gestión (DAFP, Participación ciudadana en la gestión pública, s.f.).

Sobre este último paso, es importante que la entidad identifique los **canales de comunicación** que son de uso tradicional por parte de las comunidades y lleve a cabo la divulgación del Plan de Participación Ciudadana a través, por ejemplo, de boletines impresos, carteleras, reuniones, centros de

documentación, mensajes de texto, redes sociales, radio, televisión, prensa, sitio web, correo electrónico y aplicaciones móviles, entre otros, e invite a la ciudadanía en general y a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en particular a que opinen acerca de dicho Plan.

En articulación con el Plan de Participación Ciudadana, las entidades están llamadas a promover el diálogo y la responsabilidad con todos los actores, para ello, deben diseñar e implementar la **estrategia de rendición de cuentas** como el mecanismo que consolida las actividades, instrumentos, espacios de diálogo o técnicas mediante las cuales las entidades públicas informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control (DAFP, Manual único de rendición de cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz – MURC, s.f.).

Es responsabilidad de las entidades públicas garantizar el derecho y oportunidad de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros a participar en todo el proceso de la estrategia de rendición de cuentas, los momentos que se establecen el Manual único de rendición de cuentas (MURC) para dicha estrategia son:

- **Análisis del grupo de interés:** a partir de la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de valor, documentar los requerimientos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar para la entrega de información, el desarrollo de diálogo y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos pactados (ver [anexo n.º 4](#)).
- **Preparar la información para el proceso de rendición de cuentas:** la entidad debe producir, obtener, organizar y comunicar en lenguaje claro y la información sobre su gestión a través de material audiovisual<sup>12</sup>, lo anterior, de acuerdo con las características comunicativas y los intereses de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

---

12 El [portal para aspirantes de comunidades afros de la Universidad de Antioquia](#) puede ser un ejemplo de cómo generar piezas comunicativas orientadas a este grupo poblacional.

- **Capacitación:** brindar suficiente y oportuna oferta de capacitación y talleres tanto a los servidores públicos de la entidad como a los ciudadanos y grupos de valor con el fin de fortalecer las capacidades de diálogo de saberes entre la administración y la ciudadanía.
- **Fortalecimiento de la petición de cuentas:** usar los canales que tienen las entidades públicas para la petición de cuentas de los ciudadanos y grupos de valor, esto hace parte de la rendición de cuentas sobre los resultados y avances en la garantía de los derechos y servicios.
- **Convocatoria:** llevar a cabo una amplia difusión y convocatoria para cada una de las actividades de los espacios de diálogo. La convocatoria debe ser clara en el modo, tiempo y lugar en el que se realizará en encuentro, así como los insumos que requieren los grupos de valor para participar en el proceso. El componente de comunicaciones debe definir cómo realizar la convocatoria en los medios masivos de comunicación, siempre garantizando que no quede nadie excluido (DAFP, Manual único de rendición de cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz – MURC, s.f.).

#### RECURSOS DE APOYO O INTERÉS:

Para conocer el Manual único de rendición de cuentas (MURC) con enfoque basado en derechos humanos y paz, la guía de obligatoria observancia que incluye las orientaciones y los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas, consulte: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/queesmurc>

Se sugiere que para que la entidad pueda **organizar la participación ciudadana** de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, además de seguir las pautas enunciadas para la implementación del plan de participación y la estrategia de rendición de cuentas, tenga en cuenta lo siguiente:

- El líder o responsable de la política de participación será el encargado de conformar la **organización interna para facilitar la participación**, en coordinación con las demás áreas de la entidad y con la participación de los grupos de valor.
- La entidad debe definir los **objetivos** específicos y diferenciados del **proceso participativo** para el grupo de valor identificado: ¿cuál es el fin de la estrategia de participación en relación con el pueblo negro, afrocolombiano, raizal o palenquero con el que se interactúa?
- Identificar y **adaptar las herramientas participativas** a las características y dinámicas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros: ¿cómo les gusta participar?, ¿cuáles son sus medios de expresión y de relación con el Estado?
- **Comunicar constantemente el proceso participativo** a servidores públicos de la entidad, ciudadanos, grupos de valor (en especial los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros), entes de control y demás actores interesados. Para ello, es importante superar la idea de “informar lo necesario” y atender a la premisa de: si estuviese del otro lado, ¿cómo y qué desearía saber de los temas que he priorizado con la entidad y que afectan a la comunidad?
- Llevar a cabo el **registro de casos exitosos y buenas prácticas**, esta es una buena práctica en el marco de los procesos de innovación social que lideran las entidades y los servidores públicos que respetan, protegen y garantizan los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

### **2.3.2. Articulación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el ciclo de la gestión pública**

Como se ha indicado, todo ciudadano puede participar y hacer control social en cualquiera de las etapas de la gestión pública; es decir, puede controlar tanto el proceso como el resultado de una gestión, incluidas políticas,

planes, programas, proyectos, bienes o servicios. Así, la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en cada fase del ciclo de la gestión puede ser:

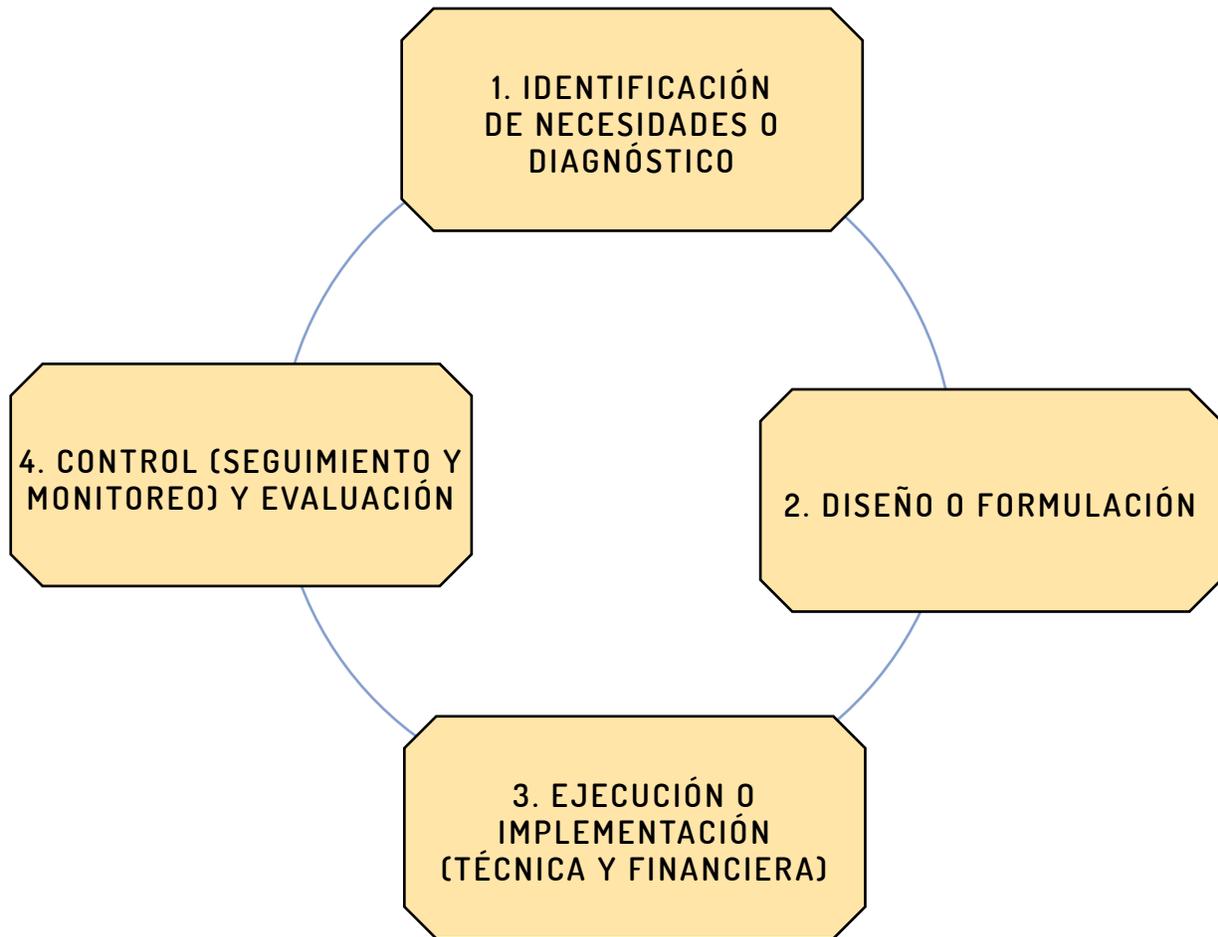
**Participación en la identificación de necesidades o diagnóstico:** en esta fase, los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros participan en la construcción, formulación o expedición de una norma, política, plan, programa, proyecto, servicio o trámite. Por lo tanto, deben ser consultados y tenidos en cuenta, a partir del aporte de ideas, los hechos, experiencias y propuestas que permiten caracterizar la situación abordada e identificar las necesidades que se deben satisfacer y las problemáticas que se van a resolver.

**Formulación participativa:** es la incidencia de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en la formulación de políticas públicas, normas, planes, programas, proyectos, servicios y trámites. En esta fase, la entidad pública responsable tiene la obligación de generar los espacios de diálogo para que dichas comunidades puedan influir en las decisiones públicas con sus opiniones, argumentos y propuestas.

**Ejecución o implementación participativa:** es el trabajo conjunto entre las entidades del Estado y los actores de la sociedad para que estos últimos puedan ser productores, creadores, desarrolladores y proveedores de los bienes y servicios públicos que van a recibir como parte de un programa o proyecto gubernamental. Para que los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros aporten conocimiento, experiencia y habilidades que contribuyan a la efectividad de las iniciativas, las entidades deberán generar acciones donde ellos sean protagonistas, puedan realizar control social y se vean beneficiados en la materialización de sus derechos y acceso a servicios.

**Evaluación y control ciudadano:** en esta fase, la entidad desarrolla los procesos de rendición de cuentas para cumplir con el deber que tiene de responder sobre sus responsabilidades ante los ciudadanos y grupos de valor; lo cual incluye a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, estos podrán participar mediante la evaluación y la vigilancia a los avances y resultados de la gestión pública de las políticas, planes, programas, proyectos, servicios o trámites bajo responsabilidad de la entidad.

Figura 1. Participación en el ciclo de la gestión pública



Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

Para que la entidad garantice la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en cada fase del ciclo de la gestión se presentan los siguientes ejemplos:

Tabla 4. Ejemplo de iniciativas para garantizar la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el ciclo de la gestión pública

FASE DE LA GESTIÓN PÚBLICA	OBJETIVO	INDICADOR	PARTICIPACIÓN DE NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS
IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES O DIAGNÓSTICO	Caracterizar la población de grupos étnicos que se encuentra dentro del alcance de acción que tiene la entidad.	Población perteneciente a cada uno de los grupos étnicos identificada e incluida en la caracterización de ciudadanos y grupos de valor de la entidad.	Brindar toda la información necesaria, cuantitativa o cualitativa, sobre la composición, características sociodemográficas, estructuras de poder, prácticas culturales, necesidades o expectativas, etc., que sean oportunas para mejorar la acción de la entidad.
	Identificar prioridades de inversión para los grupos étnicos e implementarlas en los presupuestos y herramientas de planeación financiera a fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de estos.	Proyectos de inversión formulados y ejecutados con enfoque de derechos para atender prioridades de los grupos étnicos.	

FASE DE LA GESTIÓN PÚBLICA	OBJETIVO	INDICADOR	PARTICIPACIÓN DE NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS
DISEÑO O FORMULACIÓN	<p>Propiciar la inversión de recursos públicos que tienen como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos étnicos de la entidad.</p>	<p>Proyectos de inversión formulados con enfoque de derechos para mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Colaborar, si se requiere, en la aplicación de metodologías para el diseño o formulación de planes/programas/proyectos para la apropiación de los pueblos étnicos.</li> </ul>
	<p>Implementar espacios de participación de los grupos étnicos que permitan formular propuestas de desarrollo para sus comunidades en los instrumentos de planeación de la entidad.</p>	<p>Espacios de participación para grupos étnicos en los escenarios de construcción de los planes institucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participar activamente en los espacios propuestos por la entidad para la ideación.</li> <li>■ Hacer control social y vigilancia para que las propuestas y observaciones de los pueblos étnicos sean incluidas.</li> </ul>

FASE DE LA GESTIÓN PÚBLICA	OBJETIVO	INDICADOR	PARTICIPACIÓN DE NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS
EJECUCIÓN O IMPLEMENTACIÓN	Desarrollar actividades para mejorar las condiciones de vida de los pueblos étnicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Número de acciones implementadas.</li> <li>■ Número de ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros vinculados o beneficiados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hacer control social y vigilancia a través de:</li> <li>■ La información que publica la entidad en su portal oficial.</li> </ul>
CONTROL (SEGUIMIENTO Y MONITOREO) Y EVALUACIÓN	Recoger e incorporar las voces de los pueblos étnicos sobre su percepción y conformidad con la gestión institucional en los temas que los vinculan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistematización de la información aportada por las comunidades étnicas en los informes institucionales.</li> <li>■ Acciones de ajuste incorporadas en la gestión pública con base en observaciones y recomendaciones de las comunidades étnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pregunta directa en los espacios de diálogo.</li> <li>■ Recurso (derecho de petición, por ejemplo) ante la entidad.</li> <li>■ Recurso ante un ente de control.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

### RECURSOS DE APOYO O INTERÉS:

Si desea conocer, apropiarse e implementar las experiencias nacionales e internacionales en las que los ciudadanos participan en el ciclo de la gestión de las entidades públicas, en una o varias de sus fases (diagnóstico, formulación, implementación y evaluación), consulte la colección de prácticas de participación ciudadana: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/coleccion-practicas/>

## 2.3.3. Incorporación de los aportes de los pueblos étnicos en el marco de la estrategia rendición de cuentas

Como se sabe, el proceso de rendición de cuentas de las entidades debe cumplir con tres componentes centrales que permitan garantizar la responsabilidad pública de las autoridades y el derecho ciudadano a participar y vigilar la gestión, a saber, información, diálogo y responsabilidad (DAFP, Cómo planear el componente de rendición de cuentas, s.f.), como se detalla a continuación:

**Información:** informar pública, amplia y claramente sobre las decisiones y explicar la gestión pública, sus resultados y los avances en la garantía de derechos, para lo cual debe usar canales y lenguaje oportunos<sup>13</sup> a los grupos de valor y, cuando se requiera, se disponga de mecanismos multilingües.

**Diálogo:** dialogar con la ciudadanía y los grupos de valor, explicar y justificar la gestión, además de brindar los espacios (presenciales y virtuales) suficientes para que estos formulen preguntas y cuestionamientos sobre los temas de su interés.

---

13 Como insumo, se sugiere revisar la [Guía de accesibilidad y usabilidad del sitio web de la entidad](#), publicada por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (MinTIC) en 2020.

**Responsabilidad:** responder por los resultados de la gestión, definir o asumir mecanismos de corrección o mejora en sus planes, programas y proyectos institucionales, en atención a los compromisos y evaluaciones identificadas en los espacios de diálogo. Este elemento supone, además de la capacidad de las entidades para ajustar su gestión, la capacidad de las autoridades para responder al control de la ciudadanía y la vigilancia de la sociedad civil para velar por el cumplimiento o la imposición de sanciones y correctivos en caso tal de que la gestión no sea satisfactoria.

Conforme lo anterior, es en el marco del componente responsabilidad que la entidad tiene de incorporar los aportes, alertas y acciones de mejora sugeridas por los pueblos étnicos en el marco de la estrategia rendición de cuentas a la gestión pública. Esto es, visto desde la óptica de la ciudadanía y grupos de valor, la incidencia efectiva de su participación en los ejercicios de rendición de cuentas de la entidad.

Algunas pautas para que el componente de responsabilidad frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros sea posible en el proceso de rendición de cuentas, son:

- Establecer las competencias de la entidad para asumir compromisos que puedan atender en forma directa o indirecta, realizando la gestión ante los organismos que tienen la obligación de atenderlos.
- Asumir los errores y tomar acciones correctivas inmediatas, así mismo, planear la estrategia de mejora para futuros escenarios parecidos.
- Tener un control de los acuerdos o compromisos asumidos con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el proceso de rendición de cuentas, para ello, deben identificar las áreas responsables y los tiempos, esto facilita el seguimiento y evaluación de dichos compromisos.
- Informar a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros los avances en el cumplimiento de los compromisos y, en caso de inviabilidad en su aplicación, explicar y justificar la situación oportunamente (DAFP, Cómo planear el componente de rendición de cuentas, s.f.).

## 2.3.4. Impacto de experiencias clave de participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el control social

Leal (2006) señala, con relación a la construcción de sujetos sociales activos, que:

La ciudadanía asume una nueva definición de la idea de derecho que no se limita a derechos previamente constituidos ni a la implementación efectiva de las disposiciones normativas, sino que incluye la invención y **creación de nuevos derechos que surgen de luchas específicas y sus prácticas concretas**, entre estas, las luchas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros para que sea reconocido su derecho a la diferencia dentro de la igualdad (...). Esta nueva ciudadanía requiere la constitución de sujetos sociales activos (actores políticos y organizaciones propias) que definan lo que consideran sus derechos y luchan por su reconocimiento (p. 13).

En este sentido, y según lo explican Álvarez, Dagnino y Escobar (2001), lo que está en juego es, de hecho, el derecho a participar justamente en la definición del sistema existente, es decir, transformar la sociedad y su estructura de relaciones de poder, de tal manera que los sectores marginados y excluidos, como los pueblos étnicos, ocupen espacios para el control democrático del Estado mediante la participación efectiva de una ciudadanía activa que incida directamente en el poder (pp. 72-78).

La ciudadanía activa de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros revela la apertura de esos nuevos espacios públicos a través del reconocimiento de diversas formas asociativas (como los consejos comunitarios y organizaciones de base) para la interrelación con el Estado, creando, a su vez, nuevos significados como la participación

autogestionaria<sup>14</sup> y cogestionaria<sup>15</sup> (Leal, 2006) y reforzando su cultura y el derecho a participar directamente en las nuevas definiciones del poder social.

La ciudadanía activa basada en las propuestas que formulan los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros ha permitido y permite: primero, la creación de nuevas relaciones culturales y políticas: instancias, mecanismos y/o actores, tales como:

- El proceso organizativo y participativo de este grupo poblacional, cuya gestión dinamiza y/o incrementa las acciones territoriales orientadas a mejorar las condiciones de vida de sus pueblos por medio de la incidencia ciudadana, es decir, el alto grado y posibilidad de influir en la definición, ejecución y evaluación de la gestión a partir de su participación activa y comprometida en los espacios y escenarios de interlocución con las instituciones públicas y privadas.
- La visibilización de personas, procesos u organizaciones de carácter comunitario o social que, con su liderazgo, impactan desde la promoción de proyectos colectivos la calidad de vida de este grupo poblacional en condición de víctima del conflicto armado, lo que posibilita la construcción de hechos de paz y reconciliación social.
- El protagonismo de las mujeres de esta etnia que son reconocidas como gestoras de procesos participativos u organizativos y que a través de su labor reivindican, promueven y gestionan acciones orientadas a la ganancia de derechos de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Los grupos u organizaciones de carácter comunitario o social que se destacan por el liderazgo de iniciativas transformadoras

---

14 Proceso ejecutivo que mediante el uso de cualquier método, habilidad y/o estrategia los partícipes de una actividad pueden guiar el logro de sus objetivos con autonomía en el manejo de los recursos.

15 Es la responsabilidad que asumen dos o más partes, de gestionar una actividad, un proceso o una empresa, en conjunto, en igualdad, con el mismo derecho a participar y con las normas que los cogestionarios acuerden bajo la visión de una economía alternativa, donde privan las prácticas democráticas directas, donde el trabajo es asociado, la toma de decisiones es por consenso.

de imaginarios sociales y de lo cultural simbólico a través de las diversas expresiones de la cultura negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

- Los aportes, propuestas, investigaciones y/o acciones orientadas a fortalecer la educación propia (etnoeducación) desde la inclusión, la diversidad étnica y cultural, la no discriminación, la erradicación del racismo, la transformación de imaginarios y la construcción de currículos pertinentes y de relaciones interétnicas solidarias en los contextos educativos.
- Los deportistas de este pueblo que, a través de su trayectoria, esfuerzos y logros obtenidos, visibilizan y enaltecen con honores a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo que los convierte en un ejemplo a seguir y motivo de inspiración para futuras generaciones.

En segunda instancia, la creación de nuevos espacios públicos, como las diversas formas de organización y participación ciudadana; y, en tercer lugar, la generación de cambios importantes no solo en las modalidades de la toma de decisiones dentro del Estado, sino también en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (Leal, 2006). A continuación se presentan algunas experiencias significativas de participación ciudadana desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros que refuerzan su cultura y el derecho a participar directamente en las nuevas definiciones del poder social:

Tabla 5. Experiencias de participación ciudadana desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Territorio y Medio ambiente	Guardia Cimarrona	Mecanismo de auto-cuidado y protección de la ancestralidad para la defensa del territorio, con el fin de mantener la autonomía en los Consejos Comunitarios del pueblo Afrocolombiano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alianzas entre los consejos comunitarios de Urabá.</li> <li>■ Articulación con otras instituciones administradoras de justicia.</li> <li>■ Fortalecimiento en la administración de la justicia propia afrocolombiana.</li> </ul>	<a href="#">Consulte aquí: La Guardia Cimarrona, experiencia que inspira a los Consejos Comunitarios de Urabá</a>
	Río Atrato como sujeto de derechos	La corte creó la figura de guardianes del río para que logre hablar por él. Su función es representarlo como sujeto de derechos y garantizar el goce de sus derechos a través del cumplimiento de las siete órdenes de la sentencia.	En 2016 por primera vez en Colombia y gracias al duro trabajo de las comunidades, la Corte Constitucional reconoció un río como sujeto de derechos a través de la sentencia T 622. Entiende el río como una entidad viviente que sostiene otras formas de vida y cultura y le reconoce cuatro derechos: protección, conservación, mantenimiento y restauración, además de los derechos bioculturales y los derechos de las comunidades a administrar de manera autónoma su territorio. Proteger el río significa garantizar los derechos de las comunidades y su entorno.	<a href="#">Consulte aquí: El Foro Interétnico Solidaridad Chocó, FISCH</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Género e inclusión	Asociación de Mujeres Afro por la Paz (AFROMUPAZ)	Protección y defensa de los derechos de las mujeres, especialmente de las víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia basada en género, en el marco del conflicto armado, ejerciendo una labor de denuncia e incidencia política por una vida libre de todo tipo de violencias, a partir de los saberes étnico-ancestrales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acompañamiento jurídico de la Defensoría del Pueblo a la organización.</li> <li>■ Implementación de la estrategia de rehabilitación "La Tiña del Rebulú. Huerta al Perejil" adaptado para hombres de la organización.</li> <li>■ Campañas que promuevan los cambios en los imaginarios y patrones históricos de discriminación racial y de género.</li> <li>■ Socialización e impulso de la ruta de retornos y reubicaciones de las personas que integran el sujeto.</li> <li>■ Formulación e implementación de una estrategia de sanación para niños y niñas que promueva su reconocimiento como sujetos de derechos, el goce efectivo de estos y la protección integral.</li> </ul>	<p><a href="#">Consulte aquí: La Asociación de Mujeres Afro por la Paz – AFROMUPAZ.</a></p>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Fortalecimiento organizacional	INCODER y Centro de Estudios Interculturales (CEI) (Universidad Javeriana, Cali)	Acompañamiento a consejos comunitarios para proveer herramientas para el fortalecimiento organizativo y territorial de los consejos comunitarios del norte y centro y capitanías de la zona oriente del departamento del Cauca.	Fortalecimiento del proceso organizativo de 12 de los consejos comunitarios del norte y centro y capitanías de la zona oriente del departamento del Cauca.	<a href="#">Conozca aquí el proceso de Fortalecimiento Territorial a consejos comunitarios y capitanías</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
Emergencia sanitaria por COVID-19	Proceso de Comunidades Negras PCN	Establecimiento de mecanismos para el monitoreo de las repercusiones del COVID-19 en los territorios.	<p>Informe que establece indicadores de contagios y de incidencia en los diferentes escenarios cotidianos, los medios de producción tradicionales, las relaciones ancestrales, familiares y comunitarias y la agudización de las condiciones de vida causadas por el racismo estructural en relación con la situación de emergencia sanitaria por COVID-19, a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Amenazas comunitarias, desplazamiento forzado, movilidad territorial, secuestros y presencia de grupos armados.</li> <li>■ Mitigación de riesgos: sabiduría ancestral, salud pública y control territorial autónomo.</li> <li>■ Estudio de expedición de decretos y afectaciones a las comunidades negras en el marco del COVID-19</li> <li>■ Soberanía alimentaria, abastecimiento y comercialización de productos.</li> </ul>	<p><a href="#">Conozca aquí el Proceso de Comunidades Negras en Colombia RENACIENTES</a></p>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

III.



# 3. Unidad III. Servicio al ciudadano con enfoque étnico

## 3.1. Justificación

La relación Estado-ciudadano a la que hace referencia el modelo integrado de planeación y gestión (MIPG):

(...) desarrolla las políticas que permiten a las entidades mantener una constante y fluida interacción con la ciudadanía de manera transparente y participativa, prestando un servicio de excelencia y facilitando la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos a través de la entrega efectiva de productos, servicios e información (...) (DAFP, 2019, p. 63).

En cumplimiento de dichas políticas, y bajo la premisa de que las necesidades, realidades y expectativas de los ciudadanos están permeadas por su pertenencia étnica, esta unidad brinda a los servidores públicos una mirada sobre la aplicabilidad de los fundamentos y principios del servicio al ciudadano, en relación con el trato étnico-diferencial para garantía de derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y el fortalecimiento de la relación de éstos con el Estado.

## 3.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** interpretar los fundamentos y principios del servicio al ciudadano y su relación con el trato diferencial étnico a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Hacer:** atender a los ciudadanos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros con un servicio de calidad, aplicando los principios de trato diferencial étnico y garantía de derechos.

**Ser:** fortalecer la confianza de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros hacia la gestión pública a través de un servicio diferenciado y de calidad.

## 3.3. Contenidos

### 3.3.1. Responsabilidad del servidor público en el restablecimiento y fortalecimiento de la confianza de los pueblos étnicos en la gestión pública

Una de las razones por las cuales la percepción, la confianza y la relación de los ciudadanos pertenecientes a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros con el Estado presenta debilidades, es porque en la historia de la desigualdad, las entidades oficiales, en especial el sistema educativo, aparecen como un mecanismo de legitimación y reproducción del orden social excluyente y monocultural<sup>16</sup> (Bourdieu y Passeron, 1996).

Ese orden social excluyente y monocultural hace parte de lo que Chimamanda Adichie ha denominado el peligro de la historia única (2009), un relato emanado desde un rol de poder para mostrar a un pueblo, grupo o comunidad como una sola cosa, una única cosa, una y otra vez, hasta que al final el resto de la sociedad lo convierte en eso (lo naturaliza), de tal manera que no solo se cuenta la historia de otro sujeto (individual o colectivo), sino que la convierte en la historia definitiva de ese sujeto (Adichie, 2009).

El relato único que se ha emitido sobre los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros crea estereotipos y, como consecuencia, priva a las personas de estos pueblos de su dignidad, desconociendo su contribución al restablecimiento de los derechos ciudadanos y de los derechos

---

<sup>16</sup> La monocultura consiste en fundamentar la identidad cultural de una localidad, región o país en una única concepción, a la que todas las otras identidades culturales deben **someterse**. Aunque esto es completamente opuesto a las apuestas pluri o multiculturales e interculturales de países como Colombia, esto puede darse de manera no formal y discreta en las prácticas cotidianas de las personas, según las estructuras adquiridas y los roles de poder en los que circulen.

específicos de los grupos étnicos, así como “la increíble resiliencia de su gente que prospera pese al gobierno, en lugar de gracias a él” (Adichie, 2009).

Es deber de los servidores públicos, como representantes de las instituciones del Estado, contribuir en la necesidad de reescribir una nueva realidad y, por lo tanto, una nueva historia que faculte y humanice estos pueblos, con el propósito de restaurar su dignidad, capacidad de acción y contribución frente al Estado y el conjunto social. Sumado a la deuda histórica que tiene la sociedad colombiana (y su gobierno) con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; el **talento humano de las entidades**, como el activo más importante con el que cuenta el Estado y el gran factor de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados, debe actuar siempre en orden a los valores del servicio público, así como contribuir con su trabajo, dedicación y esfuerzo al cumplimiento de la misión estatal, a garantizar los derechos y a responder las demandas de los ciudadanos (DAFP, 2019, p. 17).

El artículo 123 de la Constitución Política de Colombia declara que “los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”; sin embargo, puede ser que uno de los factores de distanciamiento entre el ciudadano y las entidades públicas sea las representaciones colectivas tejidas alrededor del servicio público, su rol y capacidad de ayudar a cumplir las funciones del Estado, entre las que se encuentra el respeto, protección y garantía de los derechos y servicios de sus poblaciones, como son los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Por lo tanto, y como contribución al restablecimiento de la relación y la confianza entre el Estado y sus ciudadanos, son **deberes del servidor público**, indistintamente del tipo de vinculación que tenga con la institución en la que colabora:

- Tener un correcto desempeño que contribuya a fortalecer la confianza de la sociedad en la adecuada operación del Estado.
- Expresar empatía ante los ciudadanos y representantes de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, interpretando y acercando a la administración pública las visiones, condiciones y características de los mismos con respeto.

- Asumir que la razón del servicio público es servir a la sociedad, con lo que se construye una barrera que impide el privilegio de los intereses personales frente a los colectivos.

Para que el servidor público pueda dar cumplimiento a las premisas que demanda el servicio público tiene a disposición la **política de integridad pública**, la cual desarrolla mecanismos que buscan garantizar un comportamiento probo de los servidores públicos y controlar las conductas de corrupción que afectan tanto el logro de los fines esenciales del Estado como la confianza de la ciudadanía en lo público (DAFP, 2019, p. 24).

Con fundamento en ello, y desde un enfoque preventivo que trascienda las cualidades personales de los servidores, las entidades deben incluir normas, programas, estrategias, políticas y mecanismos de orientación y control, entre otros, para la formación y fortalecimiento de los valores del servicio público, la implementación de acciones para la identificación temprana de conflictos de intereses, mecanismos de denuncia y control interno que permitan un seguimiento efectivo a los riesgos de gestión y corrupción, así como la implementación de las acciones de mitigación. Todo ello, con miras a institucionalizar y fortalecer la transparencia, la participación de los ciudadanos y grupos de valor en la gestión, la escogencia por mérito y la cualificación de los servidores, así como de los instrumentos de planeación estratégica del talento humano (DAFP, 2019, p. 25).

Para que la integridad pública sea una cultura en cada entidad, el equipo directivo, gestión humana y control interno deben **liderar y garantizar**, entre otras, que:

- Se disponga de espacios para el fomento de mecanismos de diálogo sobre el servicio público como fin del Estado y para armonizar el código de integridad con el hábito de actuar de forma coherente con los valores que dicho código establece.
- Se apliquen mecanismos que permitan vigilar la integridad de las actuaciones de quienes ejercen las funciones públicas.
- Se defina una estrategia institucional para la gestión adecuada de las situaciones de conflictos que puedan surgir entre los intereses

públicos que los servidores están obligados a promover y defender y los intereses particulares que como ciudadanos pudieran tener a partir de la identificación de riesgos de corrupción (DAFP, 2019, p. 26).

Con base en lo anterior, es oportuno decir que cuando el servidor público implementa en su acción cotidiana la integridad pública, contribuye a reestablecer y fortalecer la confianza de los ciudadanos y grupos de valor en la gestión pública. Cuando los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros encuentran en su interlocutor la personificación del deber ser del servicio público, es posible:

- Ser un servidor, una entidad y un sector creíble, pero, sobre todo, confiable.
- Atender a la realización de los derechos y servicios concedidos a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, a partir del cumplimiento de la labor asignada con diligencia y eficiencia.
- Contribuir a transitar a un mejor modelo de sociedad que se fundamente en la solidaridad, indistintamente del rol que ocupen en la misma.
- Fortalecer la identidad nacional que se construye sobre la suma de las actuaciones de sus servidores públicos y ciudadanos.

### **3.3.2. Valores del servicio público y su aplicación en el trato diferencial a pueblos étnicos**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define la integridad pública como "(...) el constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público." (OCDE, 2017). Para esto, y atendiendo tanto a la política de integridad pública del MIPG como a las orientaciones de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018),

en Colombia se dispuso del **Código de integridad** como mecanismo de orientación para impactar efectivamente en las buenas prácticas informales (costumbres), de tal manera que los valores, principios y normas éticos del servicio estén alineados en la defensa del interés público.

El Código de integridad define cinco valores: honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia, y sus respectivos principios de acción, los cuales están planteados en los siguientes términos: “qué hago” como servidor público íntegro y “qué no hago” como tal, con el fin de entender los valores como una característica propia, que lleva al servidor a una reflexión sobre cuáles comportamientos debe ajustar, basado en el principio de la existencia de un “Yo” que decide y actúa íntegramente (DAFP, 2018b, p. 48).

A continuación se ilustra cómo aplicar el Código de integridad en el trato diferencial a pueblos étnicos:

Tabla 6. Valores del servicio público y su aplicación en el trato diferencial a pueblos étnicos

VALOR	DEFINICIÓN	¿QUÉ SE HACE?	¿QUÉ NO SE HACE?
<b>HONESTIDAD</b>	Actuar siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo los deberes con transparencia, rectitud y siempre favoreciendo el interés general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ser amplio, oportuno y veraz en la información suministrada, para que sea comprensible y de utilidad a todos los ciudadanos, pueblos y grupos.</li> <li>■ Denunciar las faltas, delitos o violaciones de derechos de los que se tiene conocimiento, no solo en el ejercicio del cargo, sino también de la Entidad, para la protección de los ciudadanos menos favorecidos.</li> <li>■ Reconocer si se ha cometido algún error de manera voluntaria o involuntaria (por desconocimiento) y asumir acciones restaurativas que resignifiquen el servicio público y las posibles afectaciones a los ciudadanos, pueblos y grupos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ayudar o favorecer el desarrollo de una acción que afecte a los pueblos étnicos, sin que se desarrolle la consulta previa y consentimiento informado de los interesados.</li> <li>■ Nombrar a un líder de una comunidad étnica en un cargo público para que favorezca el desarrollo de un plan/programa/proyecto a espaldas de su pueblo.</li> <li>■ Intentar pagar en tiempo, dinero u otra forma las obligaciones contraídas con los pueblos étnicos para no desarrollarlas como se debe.</li> <li>■ Favorecerse a título personal de los recursos (por mínimos que sean) destinados para los pueblos étnicos.</li> <li>■ Aceptar incentivos, favores o beneficios que le puedan ofrecer para condicionar un proceso de toma de decisiones que afecte uno o varios grupos étnicos.</li> </ul>

VALOR	DEFINICIÓN	¿QUÉ SE HACE?	¿QUÉ NO SE HACE?
<p><b>RESPETO</b></p>	<p>Reconocer, valorar y tratar de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hacer cumplir los acuerdos establecidos con los pueblos étnicos, según sus espacios de participación y autoridades locales.</li> <li>■ Valorar las expresiones artísticas y culturales de las comunidades étnicas, como parte de su proceder en escenarios públicos.</li> <li>■ Escuchar atentamente y brindar un trato digno a todos los ciudadanos, indistintamente de su pertenencia étnica, condición económica, nivel educativo, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aprovecharse de la barrera lingüística o desconocimiento para omitir los derechos de los grupos étnicos.</li> <li>■ Burlarse de la cultura y las tradiciones de las comunidades.</li> <li>■ Difamar o burlar a una persona por su pertenencia étnico-racial.</li> <li>■ Querer imponer las dinámicas, acciones institucionales en contravía de los intereses de la comunidad étnica y de su territorio.</li> <li>■ Elevar la voz o actuar de manera grosera para imponerse en una conversación, asumiendo superioridad sobre el ciudadano que es un igual.</li> <li>■ Ignorar a un ciudadano y sus inquietudes por su pertenencia étnica o características raciales.</li> </ul>

VALOR	DEFINICIÓN	¿QUÉ SE HACE?	¿QUÉ NO SE HACE?
<b>COMPROMISO</b>	<p>Ser consciente de la importancia del rol como servidor público y estar en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que se relaciona en sus labores cotidianas, buscando siempre mejorar su bienestar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cumplir con los productos y ejecución de las acciones acordadas o prometidas a los pueblos étnicos.</li> <li>■ Reivindicar las autoridades étnicas territoriales en su rol de líderes y gestores del desarrollo y bienestar de los pueblos que representan.</li> <li>■ Prestar un servicio ágil, amable y de calidad, con el interés de reconocer los derechos y servicios de los pueblos étnicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No asistir o llegar tarde a los espacios de información y diálogo previstos con los pueblos étnicos.</li> <li>■ Hacer traslados presupuestales de los recursos de los pueblos étnicos, para cumplir con otras metas institucionales.</li> <li>■ Aplazar o cancelar los planes/programas/proyectos/actividades diseñadas en favor de los derechos de los pueblos étnicos.</li> <li>■ Trabajar con actitud negativa y falta de interés hacia los pueblos étnicos.</li> </ul>

VALOR	DEFINICIÓN	¿QUÉ SE HACE?	¿QUÉ NO SE HACE?
<p><b>DILIGENCIA</b></p>	<p>Cumplir con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas a su cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contribuir a la solución de los problemas que afecten a la comunidad étnica con la que interactúa la entidad.</li> <li>■ Desarrollar los planes/ programas/proyectos/ acciones de las comunidades étnicas que se tengan a cargo con excelencia y calidad.</li> <li>■ Trabajar de manera armónica y colaborativa con las comunidades étnicas y sus autoridades.</li> <li>■ Ordenar y priorizar en importancia los planes/ programas/proyectos/ acciones que se fijaron para los pueblos étnicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ejecutar los planes/ programas/proyectos/ acciones con negligencia y deficiencias de calidad.</li> <li>■ Trabajar con pereza y sin esfuerzo en los compromisos asumidos ante los pueblos étnicos.</li> <li>■ Supeditar el desarrollo de las labores a (pre) juicios valorativos, en lugar de atender a las funciones y disposiciones técnicas y normativas que correspondan.</li> </ul>

VALOR	DEFINICIÓN	¿QUÉ SE HACE?	¿QUÉ NO SE HACE?
JUSTICIA	Actuar con imparcialidad, garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reconocer y proteger los derechos de los pueblos étnicos, de acuerdo con sus necesidades y condiciones específicas.</li> <li>■ Tomar decisiones a partir de los diálogos y concertaciones dadas con los pueblos étnicos, según los escenarios dispuestos para ello.</li> <li>■ Tratar a los demás con la consideración que desea ser tratado, reconociendo la condición humana del otro/a.</li> <li>■ Pensar siempre en la manera en que sus acciones afectarán a los pueblos étnicos con los que interactúa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dar una aplicación diferente de la normada para el ciudadano o grupo étnico con el fin de excluirle de la prestación del servicio o del acceso a sus derechos.</li> <li>■ Tomar partido y tratar con odios, simpatías, antipatías, caprichos, presiones o intereses de orden personal o grupal, afectando la gestión pública en favor de los pueblos étnicos.</li> <li>■ Asumir una actitud aprovechada y discriminatoria ante los pueblos étnicos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

Para facilitar la implementación del Código de integridad, Función Pública orienta a las entidades públicas deben contemplar los siguientes aspectos:

- Contar con el liderazgo de la dirección y las áreas de gestión humana y control interno.
- Desarrollar ejercicios participativos y pedagógicos para la divulgación y apropiación del Código.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la implementación del Código para garantizar su cumplimiento por parte de todos los servidores en el ejercicio de las funciones.
- De conformidad con las particularidades y autonomía de cada entidad pública, adicionar principios de acción (“lo que hago” y “lo que no hago”) a los cinco valores establecidos en el Código e incluir hasta dos valores adicionales (DAFP, 2019, p. 26).

### 3.3.3. Calidad en el servicio al ciudadano con enfoque diferencial

El **servicio público al ciudadano** consiste en que las entidades faciliten el acceso de los ciudadanos a sus derechos mediante los servicios prestados a través de los distintos canales, lo cual se enmarca en los principios de información completa y clara, de igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad, eficiencia, transparencia, consistencia, calidad y oportunidad, teniendo presente las necesidades, realidades y expectativas del ciudadano (DAFP, 2019).

Para que la atención que brinda una entidad pública a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros sea de **calidad** es necesario que cumpla con condiciones de:

- **Cobertura:** los canales de atención dispuestos para interactuar con la ciudadanía y grupos de valor deben ser idóneos para llevar la información, brindar todos los servicios ofertados y atender sus requerimientos. Para el caso de los grupos étnicos, la entidad debe identificar: ¿dónde se ubican?, ¿cómo se comunican?, ¿cuáles

son los servicios de mayor interés?, ¿qué acciones de la entidad están involucradas en la realización de sus derechos? y emprender los ajustes necesarios para que la oferta institucional llegue de manera efectiva a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (ver anexo n.º 4).

- **Certidumbre:** es asegurar la claridad y cumplimiento en las condiciones de la prestación del servicio, o sea, las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se pueden solucionar inquietudes y realizar trámites. Esto implica, por supuesto, la realización fehaciente de todos los compromisos pactados con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, como fundamento para el fortalecimiento de la relación de este grupo con la entidad pública en particular y con el Estado en general.
- **Cumplimiento de expectativas:** a partir del conocimiento profundo de las características, necesidades, preferencias y expectativas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, la entidad debe adecuar su oferta, sus canales, sus horarios, sus comunicaciones y demás aspectos del servicio prestado, de tal manera que se cumplan las expectativas de estos y se mejore la confianza y satisfacción frente a la oferta del Estado (DAFP, 2019, p. 26).

Además de las condiciones generales expuestas, para un **servicio de calidad** a los ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, es preciso que la entidad pública reconozca la comunidad étnica o cultural con la que interactúa, lo cual incluye la identificación y respeto por condiciones sociodemográficas, prácticas culturales y formas organizativas. En este sentido, sirve la caracterización de los ciudadanos y grupos de valor (ver anexo n.º 4), pero es más importante que la entidad, en todas sus áreas, roles y niveles, tenga conciencia de lo que significa la reivindicación de los derechos de los pueblos étnicos y el papel fundamental que juegan las instituciones del Estado y sus servidores en servir de puente para ello.

Esto significa que las entidades deberán generar las acciones afirmativas que sean necesarias para mejorar la prestación del servicio a los

ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en las que se implementen actividades o incorporen medidas en los distintos componentes que puedan interferir en la relación Estado-ciudadano. A continuación algunos ejemplos:

Tabla 7. Acciones para un servicio de calidad a los ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

COMPONENTE	ACCIONES
<b>ADMINISTRATIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Caracterizar a ciudadanos y grupos de valor con enfoque étnico diferencial a partir de instrumentos específicos (Ejemplo: anexo n.º 4).</li> <li>■ Incorporar variables en todos los registros administrativos y sistemas de información institucionales para recoger datos de las características, participación y observaciones de las personas pertenecientes a comunidades étnicas que tienen interacción con la entidad.</li> <li>■ Analizar si la información y comunicación con el ciudadano u organización en representación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros puede hacerse en español, o si requiere traducción y/o intérprete para que la información y comunicación cumpla con sus fines.</li> <li>■ Generar los protocolos para la atención ciudadana en lengua propia y cualificar a los servidores públicos de las áreas responsables en la implementación de los mismos.</li> <li>■ Complementar y adaptar los trámites existentes en la entidad con lineamientos y aplicaciones específicas referidas a la prestación del servicio a los pueblos étnicos.</li> <li>■ Definir acciones en el marco del plan anticorrupción y de atención al ciudadano orientados a los pueblos étnicos y considerar la posibilidad de que estas sean desarrolladas por medios no escritos.</li> <li>■ Acompañar los procesos de seguimiento y evaluación a la gestión pública, así como la generación de informes institucionales que incluyan documentación, sistematización y reconocimiento de las voces (orales o escritas) de los pueblos étnicos en los temas a cargo de la entidad que les afectaron.</li> </ul>

COMPONENTE	ACCIONES
<b>SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ En los procesos de socialización, participación y capacitación con grupos étnicos, contemplar los aspectos culturales que contribuyan a la adherencia de las comunidades en esas instancias o espacios institucionales.</li> <li>■ Apoyar las convocatorias y desarrollo de actividades orientadas a los pueblos étnicos en la cogestión que hacen los líderes y autoridades de estas comunidades.</li> <li>■ Desarrollar jornadas de socialización más allá de las obligatorias por ley que, en el mediano y largo plazo, promuevan el interés y participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en los temas de la administración pública.</li> <li>■ Reconocer los avances o desafíos organizativos y de representación política que puedan enfrentar los grupos étnicos, pues el enfoque étnico diferencial respeta las formas de gobierno propias, excluyendo toda forma de juicio del deber ser de estas.</li> </ul>
<b>TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluar siempre si la implementación de políticas, planes, proyectos, acciones están diseñadas desde un enfoque étnico diferencial, de acuerdo con las configuraciones del territorio. De no ser así, hacer las consultas y adecuaciones necesarias.</li> <li>■ Mantener el diálogo directo con las autoridades de los consejos comunitarios y representantes de organizaciones de base de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, para asegurar la transmisión (por cascada) a todos los ciudadanos involucrados, pese a las dinámicas territoriales de movilidad y a la dispersión geográfica.</li> <li>■ Llevar el Estado, representado en la entidad pública y sus funcionarios, a los entornos de los pueblos étnicos, a través de estrategias de diálogo directo en los territorios, a fin de fortalecer la presencia estatal y mejorar la confianza en lo público.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

## PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN: PROPUESTA DE SERVICIO AL CIUDADANO QUE CONTEMPLA EL ENFOQUE ÉTNICO-DIFERENCIAL

Una propuesta de servicio al ciudadano que contempla el enfoque étnico-diferencial liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) es el **Centro Integrado de Servicios (CIS)** que hay en **Tumaco para la región Pacífico**<sup>17</sup>, una estrategia de integración de oferta pública, privada y mixta permanente que acerca el Estado a los ciudadanos en un mismo lugar, con el fin de facilitar el acceso a trámites, servicios y programas más requeridos por los territorios con baja presencia institucional y un acceso restringido a la oferta pública, con lo que se disminuyen tiempos y costos de desplazamiento, espera y atención y se mejoran las condiciones de vida. Este CIS cuenta con:

- Un área de 731m<sup>2</sup>, distribuidos entre locales, un auditorio y 18 cubículos de atención dotados con mobiliario y equipo de oficina.
- Un sistema de gestión de turnos que facilita la atención.
- Un “opinómetro” que permite conocer la percepción ciudadana y genera insumos para la toma de decisiones en relación con el impacto, la cobertura, la efectividad y la calidad en el servicio.
- Señalización en español, inglés, lengua de señas y braille, lo que garantiza la accesibilidad a la mayoría de los ciudadanos.
- Servicio del Centro de Relevos para el acceso de la oferta del CIS a las personas con discapacidad auditiva (DNP, 5 de Julio de 2018)

Figura 2. Centro Integrado de Servicios (CIS) Tumaco



Fuente: Programa Nacional de Servicio al Ciudadano – PNSC, (s.f.).

17 Municipios de la zona de influencia: Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, El Charco, Santa Bárbara, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Magúy y Barbacoas (PNSC, s.f.)

En el **Centro Integrado de Servicios (CIS)** de Tumaco, como lugar para el diálogo, la participación, el acceso a programas y proyectos productivos y el bienestar de la comunidad, y de acuerdo con las características y necesidades identificadas, se priorizaron:

- Programas de acompañamiento familiar y comunitaria de Prosperidad Social.
- Proyectos de desarrollo agropecuario y rural de la Agencia de Desarrollo Rural.
- Titulación de baldíos ante la Agencia Nacional de Tierras.
- Inscripción de predios, rectificaciones y revisión del avalúo ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Créditos educativos del ICETEX.

Presentación de peticiones, quejas y reclamos relacionados con los servicios de salud (DNP, 5 de Julio de 2018).

¿Y por qué decir que esta es una estrategia que contempla el enfoque étnico-diferencial? No solamente porque está enfocada en una región que cuenta con 29 resguardos indígenas y una población negra y afrocolombiana que oscila entre el 20% y el 90%, según el municipio de incidencia (PNSC, s.f.); sino también porque la priorización de la oferta del CIS se hizo a partir de la percepción ciudadana que, mediante grupos focales con líderes ciudadanos de la región y mesas de trabajo con las autoridades locales, pusieron de manifiesto que:

- La percepción de la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios es de 45,5%, es considerablemente bajo respecto al promedio nacional de 61,1%.
- Menos del 46% de los ciudadanos accede a los derechos de educación, salud, trabajo, vivienda, seguridad social, seguridad personal y justicia, lo cual se corresponde con el 49% de necesidades básicas insatisfechas.
- El 84% de la población prefiere efectuar sus trámites de manera presencial en el punto de atención de la entidad y tan solo el 10% utiliza el canal virtual (PNSC, s.f.)

### 3.3.4. Transparencia y acceso a la información para la garantía de derechos de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

Según la Corporación Transparencia por Colombia (2019), "el 59% de los hechos de corrupción identificados en el Monitor Ciudadano afectó derechos económicos, sociales y culturales; le sigue un 39% que afectó derechos civiles y políticos; y un 2% de los hechos de corrupción afectaron derechos colectivos y del medio ambiente" (p. 42), siendo, en especial, las víctimas de este último grupo los diversos pueblos étnicos del país.

Para transformar esta situación, el Estado colombiano viene implementando instrumentos y mecanismos para la identificación, divulgación y trámite de conflictos de interés, canales de denuncia y reporte eficientes tanto en las entidades como en los órganos de regulación, vigilancia e investigación, políticas y medidas efectivas de protección a denunciantes de actos de corrupción, etc. A su vez, y en el ámbito de la prevención y gestión corresponsable de los público, está fortaleciendo la **política de transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción**, lo que le permite a la entidad articular acciones para la prevención, detección e investigación de los riesgos de en los procesos de la gestión administrativa y misional de las entidades públicas, así como garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceder a la información pública a los ciudadanos y responderles de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y gratuita a sus solicitudes de acceso a la información pública (DAFP, 2019).

La importancia de esta política radica en que su centro es la **información pública** de cara a la ciudadanía, esto la convierte en un puente para garantizarle al ciudadano el derecho fundamental a la información, es decir, el derecho que tiene toda persona de acceder y conocer, sin necesidad de justificación, sobre la existencia de información pública en posesión o bajo control de las entidades públicas como los informes, copias, reproducciones, datos electrónicos, imágenes, etc., que, independientemente de la entidad que la genere, obtenga, adquiera, transforme o controle, es considerada de interés público y, por lo tanto, de acceso y conocimiento para la ciudadanía.

En el marco de esta política, y para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceder a la información pública, las entidades tienen la obligación de divulgar activamente la información pública sin que medie solicitud alguna, esto es: **transparencia activa**. Así mismo, las entidades tienen la obligación de responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y gratuita a las solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos y grupos de valor, lo que se conoce como **transparencia pasiva** y que, a su vez, conlleva la obligación de producir o capturar dicha información (DAFP, 2019, p. 86).

Para que la transparencia y acceso a la información pública aporte a la garantía de los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros es necesario que la entidad:

- Incentive ejercicios que determinen la información pública que debe generar y la asocie a su actividad misional, para ello, debe consultar a sus grupos de valor los tipos de información de su interés y la utilidad pública de esta.
- Desarrolle ejercicios de caracterización de ciudadanos y grupos de valor, así como de sus intereses y necesidades para identificar información de interés que deba ser publicada para ellos (ver anexo n.º 4).
- Consagre los mínimos de información general básica según el caso y las obligaciones legales con respecto a la estructura, los servicios, los procedimientos, la contratación y demás información que los sujetos obligados deben publicar de manera oficiosa en su sitio web o en los sistemas de información del Estado.
- Determine con claridad cuál es la información pública reservada y pública clasificada de su entidad acorde con la ley y los tiempos en los cuales el ciudadano tiene acceso restringido. No olvide capacitar y divulgar a los servidores públicos y ciudadanos estas condiciones.
- Cogestione, con la alta dirección, la planeación y gestión estratégica de la información pública, atendiendo acciones que garanticen criterios diferenciales de accesibilidad, datos abiertos y lenguaje ciudadano, entre otros.
- Capacite a los servidores públicos en el derecho de acceso a la información y sus obligaciones, así como a sus grupos de valor en la información pública de la entidad.

- Armonice los procesos de servicio al ciudadano, gestión documental y las TIC con las dimensiones de transparencia activa, pasiva y gestión de la información. Recuerde que la información pública es un bien público y uno de los principales activos de su entidad.
- Estructure lazos de comunicación entre la información pública de su entidad y los procesos de participación y rendición de cuentas a fin de que el ciudadano conozca y retroalimente la gestión en ambos espacios a través de la información pública.
- Cumpla con el principio de publicidad establecido en el artículo 29 del Decreto 4635 de 2011 según el cual el Estado, a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades, competencias y funciones en relación con las medidas contempladas en el decreto, deberá promover mecanismos de publicidad y difusión eficaces dirigidos a brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuentan, al igual que sobre los medios administrativos y judiciales mediante los cuales podrán acceder al ejercicio de sus derechos.

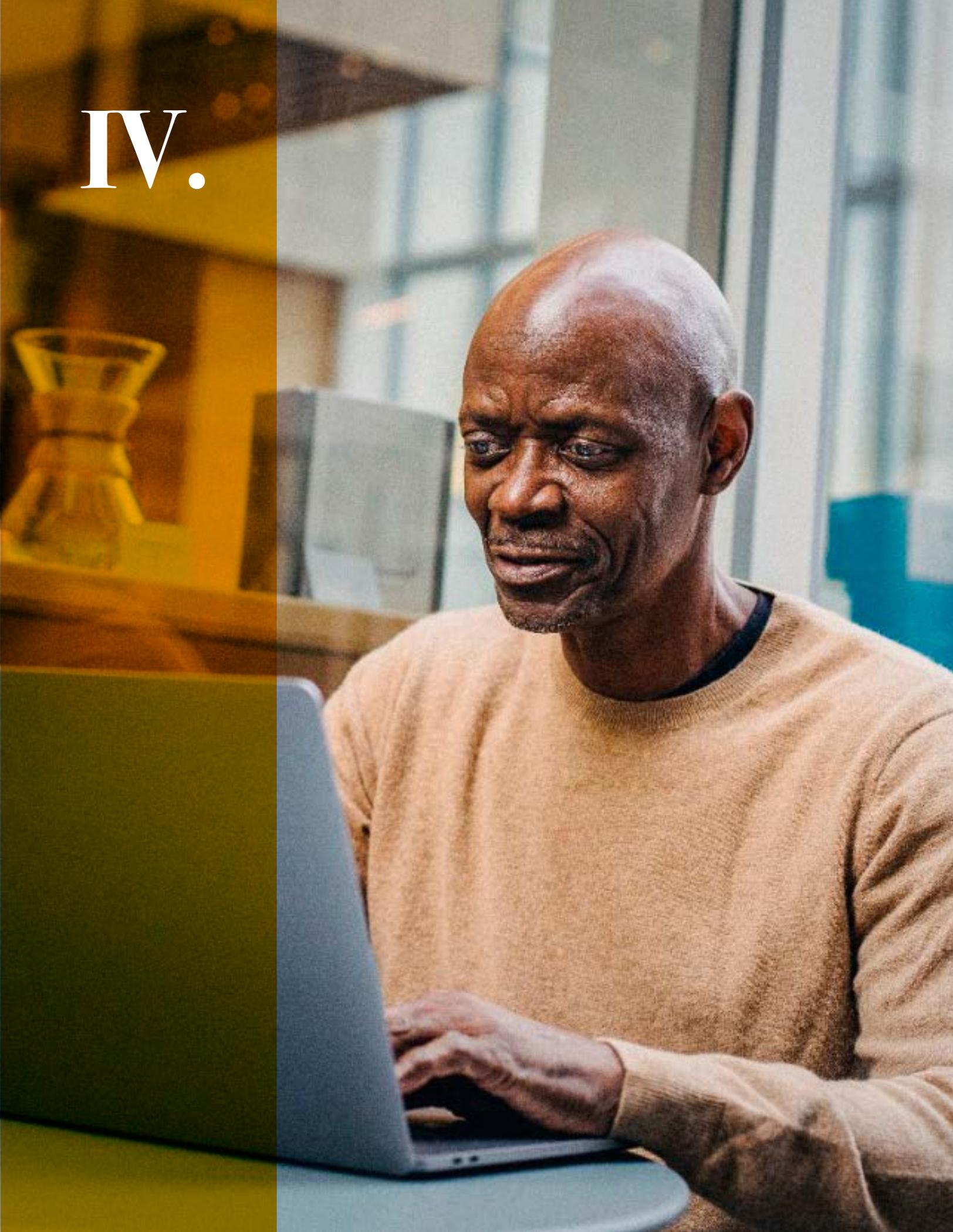
Tabla 8. Identificación de posibles riesgos para el acceso a la información de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO (QUÉ PUEDE PASAR)	CONSECUENCIAS DE LA OCURRENCIA DEL EVENTO	ACCIÓN QUE PUEDE EMPRENDER LA ENTIDAD	ACCIÓN QUE PUEDE EMPRENDER EL CIUDADANO
Los grupos étnicos desconocen sus derechos o no se encuentran interesados en acceder a la información que debe proveer la entidad.	Falta de ejercicio del derecho fundamental por desconocimiento de su titular (la ciudadanía, grupos étnicos).	Programas de difusión, divulgación y formación de los grupos étnicos, referentes al derecho al acceso a la información pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Colaborar, si se requiere, en el diseño pedagógico de los programas de difusión, divulgación y formación para la apropiación de los pueblos étnicos.</li> <li>■ Participar activamente de los espacios propuestos por la entidad.</li> </ul>

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO (QUÉ PUEDE PASAR)	CONSECUENCIAS DE LA OCURRENCIA DEL EVENTO	ACCIÓN QUE PUEDE EMPRENDER LA ENTIDAD	ACCIÓN QUE PUEDE EMPRENDER EL CIUDADANO
Falta de cultura de Transparencia en las entidades públicas	La entidad ejecuta las tareas relacionadas con el cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 por obligación, pero sin aportar valor.	Incluir en el Plan Institucional de Capacitación el desarrollo	
Falta de compromiso por parte de los servidores públicos para implementar la Ley 1712 de 2014.	No se prepara, revisa, ni actualiza oportunamente la información por publicar y los grupos étnicos no tienen cómo acceder a ella.	de jornadas de socialización para la implementación efectiva de la Ley 1712 de 2014.	<p>Hacer control social y vigilancia a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ La información que publica la entidad en su portal oficial.</li> </ul>
No aplicar criterios diferenciales de accesibilidad en la publicación de la información.	Negación del derecho a la información a los grupos étnicos.	Aplicar criterios diferenciales de accesibilidad a la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Preguntar directamente en los espacios de diálogo.</li> </ul>
Deficiente atención a los grupos étnicos para el suministro de información pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se impide al acceso a la información pública.</li> <li>■ Se niega el derecho fundamental de acceder a la información pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adecuar los procesos de servicio al ciudadano con enfoque étnico diferencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recurso (derecho de petición, por ejemplo) ante la entidad.</li> </ul>
No se da respuesta oportuna a las solicitudes de información de los grupos étnicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Posibles faltas disciplinarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Supervisión y alertas sobre los tiempos de respuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recurso ante un ente de control.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

IV.



# 4. Unidad IV. Trato digno con enfoque étnico

## 4.1. Justificación

El Estado colombiano, representado por entidades y personas que desde los cargos públicos toman decisiones, asume cuestiones éticas que deben dar un sentido a su accionar; por lo cual, la gestión pública debe articular no solamente las diferentes disposiciones, principios y postulados normativos que la rigen, sino adoptar, entre otras acciones, la integridad pública como el principal derrotero de la relación con la ciudadanía para fortalecer la confianza de este último en las instituciones y los servidores. La integridad pública debe enfocarse desde el desarrollo humano y desde la corresponsabilidad en la realización de los derechos humanos, pero ante los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, además, debe darse desde un enfoque étnico diferencial que reconozca los contextos y dinámicas históricas y culturales que han configurado dichos pueblos.

Por lo tanto, esta unidad pretende que los servidores públicos reconozcan la discriminación estructural que han sufrido los pueblos étnicos por parte de la sociedad (incluidas sus entidades), esto con el propósito de fomentar la reflexión sobre el quehacer individual e institucional íntegro, el reconocimiento del otro y sus particularidades mediante el diálogo y el trato digno en todos los niveles de la gestión y servicio público.

## 4.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** analizar los tipos de discriminación hacia los pueblos étnicos y comprender la necesidad de implementar acciones para transformar los comportamientos que impiden o limitan el trato digno a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Hacer:** diseñar e implementar estrategias para el trato digno y con enfoque diferencial étnico a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros teniendo en cuenta experiencias exitosas al interior del servicio público.

**Ser:** reivindicar la importancia del trato digno y diferencial étnico en el servicio público e identificar lineamientos y alertas para una discriminación positiva a los ciudadanos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

## 4.3. Contenidos

### 4.3.1. Discriminación hacia los pueblos étnicos

Naciones Unidas define la **discriminación** como “toda distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades” (ACNUR, 2019). Al respecto, en lo que se refiere a la **discriminación por origen étnico-racial** constituye en sí misma un tipo de discriminación, puede darse de manera directa o indirecta, a saber:

- **Discriminación directa:** cuando una persona es discriminada por motivos étnicos a través de una acción concreta, por ejemplo, colocar un cartel o un aviso en donde diga que para determinada convocatoria se deberán abstener personas de algún origen étnico específico (ACNUR, 2019).
- **Discriminación indirecta:** se trata de casos de discriminación más sutiles, pero no por eso menos graves. Se llama indirecta porque no se reconoce de manera directa, sino que se utilizan eufemismos<sup>18</sup> o se ponen trabas en un proceso con el fin de discriminar a una persona, por ejemplo, cuando una persona de un origen étnico determinado

18 De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), eufemismo es la manifestación suave o decorosa de ideas cuya recta y franca expresión sería dura o malsonante.

aplica a una convocatoria laboral y se le pone alguna cláusula que sea imposible de cumplir, con tal de no aceptarla (ACNUR, 2019).

La UNESCO, en su Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, va más allá y señala que la discriminación por origen étnico-racial

Engloba las ideologías racistas, las actitudes fundadas en prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias, así como por medio de creencias y actos antisociales; obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional y crea tensiones políticas entre los pueblos; es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional y, por consiguiente, perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales (UNESCO, 1978).

Esta declaración de la UNESCO pone de manifiesto el rol protagónico del Estado, sus instituciones y servidores públicos en el ejercicio de validación o transformación del orden social desigual y excluyente construido en contra de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, tal como lo anunció Adichie en 2009 (ver numeral 3.3.1. sobre la responsabilidad del servidor público en el restablecimiento y fortalecimiento de la confianza de los pueblos étnicos en la gestión pública).

En Colombia, la discriminación implica afectaciones inmateriales a la dignidad humana y, por lo tanto, al orden constitucional. La vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación no radica en la existencia de un propósito de dañar o discriminar, sino en la existencia o no de un acto que afecte la dignidad humana, con base en razones fundadas en prejuicios, preconceptos, usualmente asociados a criterios sospechosos de discriminación como raza, sexo, origen familiar o nacional o religión (Sentencia T-691/12).

Algunos **contextos y ejemplos de discriminación** por origen étnico-racial hacia los pobladores de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros son:

**En situaciones laborales:** cuando se trata de la participación en el empleo y economía de forma desigual en relación con los demás ciudadanos. Puede darse en la contratación, el despido, la remuneración, las asignaciones laborales, los ascensos, el despido temporal, la capacitación, los beneficios complementarios y cualquier otro término o condición de empleo.

**Acoso:** puede incluir, por ejemplo, difamaciones raciales, comentarios ofensivos o despectivos sobre la pertenencia étnica, color de piel o características físicas de una persona, o la exhibición de símbolos ofensivos de índole racial. Si bien la ley prohíbe todas las formas de discriminación y exclusión, se siguen presentando bromas simples, comentarios displicentes e incidentes que por "sutiles" no dejan de ser muy graves, y que constituyen acoso y generan un entorno de convivencia hostil y ofensivo. Los casos de acoso por pertenencia étnica pueden darse bajo figuras de aparente autoridad (empleadores hacia trabajadores, adultos hacia niños, servidores públicos hacia ciudadanos, etc.), pero también entre iguales (estudiantes de un mismo curso, por ejemplo).

**En el servicio público:** la discriminación por origen étnico-racial consiste en tratar a una persona de manera no favorable por su determinación étnico-racial o por poseer características personales asociadas con la raza (como la textura del cabello, el color de la piel o las facciones faciales), y esta puede ocurrir, incluso, cuando la persona presta un servicio y no se le reconoce, o cuando siendo víctima de discriminación -aún si el victimario es del mismo grupo étnico- se desestima su denuncia.

En Colombia, no obstante, la discriminación hacia los grupos étnicos y, de manera particular hacia los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros se presenta de forma cotidiana. Aquí algunos **hechos que lo evidencian:**

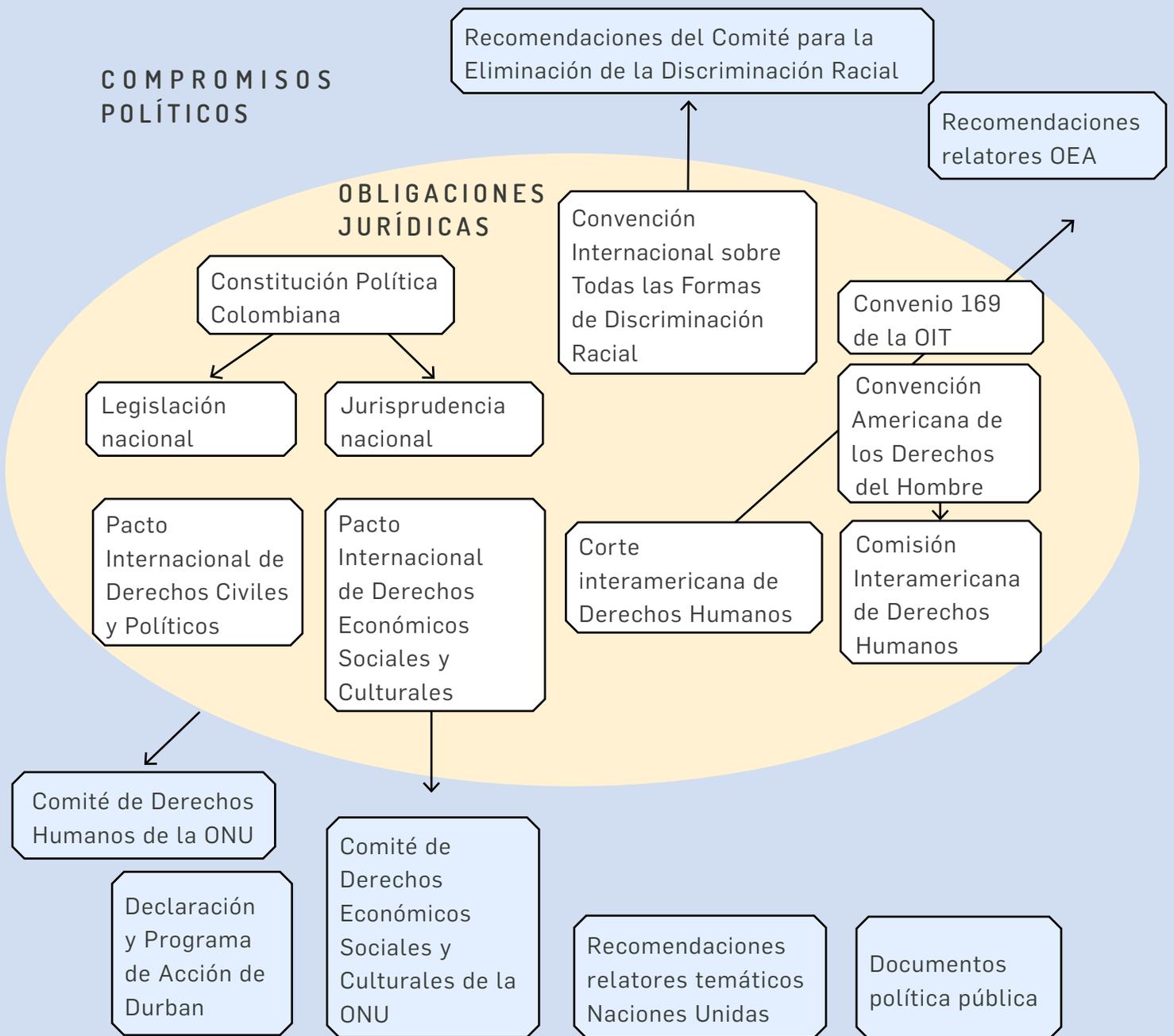
- Según el último censo oficial (2018), la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera llega al 10,6%, pero su visibilidad en cargos públicos apenas roza el 1%.
- Al mirar el mapa del país es posible darse cuenta de la relación entre exclusión y pertenencia étnica. Los diez municipios más pobres de Colombia están poblados mayoritariamente por negros. Hay lugares como Río Quito (Chocó) donde la miseria alcanza el 98%.

- En septiembre de 1954 Gabriel García Márquez escribía sobre el Chocó y describía sus polvorientas casas de madera, techos de zinc, retorcidas calles empedradas y hacía una radiografía de un pueblo que se manifestaba pacíficamente para reclamar atención estatal. Hoy el retrato es el mismo, siendo uno de los departamentos más pobre de Colombia, con necesidades básicas insatisfechas.
- En los últimos dos años a la Fiscalía General de la Nación han llegado más 460 denuncias por actos discriminatorios, de los cuales no se sabe cuántas corresponden a racismo y en cuántos casos ha habido condena. El Consejo Superior de la Judicatura, la instancia que debería tener la cifra, asegura que no hay un registro. Solo se ha conocido una sentencia contra un Concejal que llamó a las negritudes “el cáncer del gobierno nacional y mundial”. Aunque estuvo a punto de pagar penalmente por lo que dijo, un tribunal lo absolvió bajo el argumento de que sus palabras habían sido sacadas de contexto, limitando el restablecimiento de la dignidad de los pueblos ofendidos.
- Dada la Ley Antidiscriminación que establece sanciones penales y multas para quienes promuevan cualquier acto de segregación (por raza, nacionalidad, orientación sexual, religión), pocas veces se evidencian actos de discriminación directos, pero la cotidianidad de una persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera puede verse empañada por la discriminación indirecta, en acciones tan “simples” como negarles la entrada a un establecimiento público por su pertenencia étnica, color de piel o características físicas (Palomino, 2017).

Es por esta realidad, y por los compromisos del Estado colombiano en relación con la lucha contra la discriminación racial, que resultan de la combinación de instrumentos jurídicos (normas nacionales y tratados internacionales ratificados por Colombia) y políticos (documentos de políticas públicas y declaraciones internacionales firmadas por el Estado colombiano) (ver figura 3) que las entidades públicas deben garantizar el derecho de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera de acceder: 1) a la igualdad y a la no discriminación, 2) a ser beneficiaria

de medidas especiales para que dicha igualdad sea real y efectiva y 3) a ejercer su identidad étnica y cultural (Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009).

Figura 3. Fuentes de las obligaciones jurídicas y políticas del Estado colombiano en materia de discriminación racial



Fuente: Rodríguez, Alfonso y Cavelier, (2009).

Todo lo anterior reivindica la necesidad de vincular a los servidores públicos en los procesos de apropiación del conocimiento, para que desde sus contextos institucionales coadyuven a cumplir con el cometido de desarrollar la capacidad de las entidades públicas en materia de atención diferencial, trato digno y eliminación de todas las formas de discriminación hacia los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y demás grupos étnicos a fin de mejorar la relación Estado-ciudadano.

### **4.3.2. Metodologías pedagógicas y de cambio cultural para la transformación ética de los comportamientos al interior del servicio público**

Los sistemas internacionales han hecho hincapié en exhortar a los Estados de adoptar medidas para asegurar la igualdad real y jurídica entre las personas y combatir la discriminación histórica o de facto ejercida en contra de una variedad de grupos sociales, como son los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. Entonces, el primer paso para garantizar el ejercicio de los derechos de sectores que sufren desigualdades estructurales o han sido víctimas de procesos históricos de exclusión es que el Estado colombiano adopte medidas especiales de protección y avance de la igualdad, entre las que se encuentran las **medidas de acción afirmativa**<sup>19</sup>, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental y suprimir aquellas prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

Al respecto, y sobre las medidas de acción afirmativa, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas indica que se refiere a la legislación general o específica, planes, programas y cualquier otra iniciativa diseñados para asegurar el completo y equitativo goce de derechos humanos y libertades fundamentales de los grupos desaventajados. De este modo, las medidas de acción afirmativa constituyen

19 Denominadas en los estamentos a nivel internacional como “medidas de acción positiva”, “medidas especiales de carácter temporal”, “discriminación positiva” y “discriminación inversa”, entre otras.

instrumentos legítimos para reducir las desigualdades estructurales y contribuir a la superación de los obstáculos que les impiden el pleno goce de sus derechos humanos, por causa de preconcepciones y patrones de discriminación y exclusión (Naciones Unidas, 2009).

En Colombia las acciones afirmativas orientadas a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros son, además de viables, necesarias. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T 1105 de 2008, expresa:

Las acciones afirmativas son medidas adoptadas a partir de contenidos normativos que, si bien discriminan para otorgar consecuencias jurídicas diferentes a ciertos grupos, buscan, en últimas, lograr la igualdad de todos los grupos. Valga decir, son medidas que pretenden hacia el futuro equiparar la situación de aquellos grupos históricamente discriminados y buscan, con ello, atender a la igualdad real y efectiva estipulada en el artículo 13 superior. De todas formas, debe llamarse la atención respecto de que no toda diferenciación resulta legítima a la luz de los principios constitucionales, pues aquellas medidas que buscan proteger a las minorías étnicas, las cuales tienen como sustento ideas estereotipadas que resultan más perjudiciales que beneficiosas, no tienen justificación y son inadmisibles desde el punto de vista constitucional.

<b>PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN: PLANES DE ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LOS PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS</b>	
<p><b>Lugar:</b> Valle del Cauca</p> <p><b>Entidad:</b> Gobernación departamental</p> <p><b>Instrumento:</b> Plan decenal 2018 – 2028 para el reconocimiento, la justicia, y el desarrollo de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del departamento del Valle del Cauca.</p>	<p><b>Lugar:</b> Bogotá D.C.</p> <p><b>Entidad:</b> Alcaldía Mayor</p> <p><b>Instrumento:</b> Plan Integral de Acciones Afirmativas para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos para la Población Afrocolombiana, Negra y Palenquera en el Distrito Capital. 2017-2020.</p>

<p><b>Objetivo:</b> Ser la hoja de ruta de nuestro gobierno y de administraciones futuras, en materia de inversión para la población afro, ya que contiene diversas propuestas en salud, educación, vivienda y cultura, entre otros aspectos, buscando mejorar la calidad de vida para este grupo poblacional tan importante.</p> <p><b>Dimensiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pedagógica: El acompañar.</li> <li>■ Tecnológica: La Cocreación.</li> <li>■ Comercial: El intercambio</li> <li>■ Financiera: La abundancia.</li> </ul> <p>Acceso: Consulte <a href="#">Consulte aquí el Plan decenal 2018 – 2028 para el reconocimiento, la justicia, y el desarrollo de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del departamento del Valle del Cauca.</a></p>	<p><b>Objetivo:</b> Adelantar acciones para erradicar la discriminación racial en la ciudad, propósito que se materializa mediante la implementación de medidas específicas dirigidas hacia la comunidad afrodescendiente, como lo son las acciones afirmativas.</p> <p><b>Dimensiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Horizonte normativo y conceptual.</li> <li>■ Horizonte de calidad de vida.</li> <li>■ Horizonte metodológico y participativo.</li> <li>■ Horizonte estratégico - acciones afirmativas.</li> <li>■ Horizonte de seguimiento y evaluación.</li> </ul> <p><a href="#">Consulte aquí el Plan Integral de Acciones Afirmativas para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos para la Población Afrocolombiana, Negra y Palenquera en el Distrito Capital.</a></p>
--	--

Con base en esto, las entidades del Estado deben adoptar medidas diferenciadas (discriminación positiva) en procura de mejorar la condición de los grupos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y, con ello, dar alcance al mandato de igualdad consagrado en la Constitución Política que tiene en cuenta que en la sociedad no todos los individuos se encuentran en una misma posición y, por lo tanto, otorgar un mismo

trato a personas que se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementará las desigualdades existentes. Una de las tantas medidas que deben adoptar las entidades públicas es **la incorporación del enfoque étnico diferencial para garantizar una atención pertinente, idónea y ajustada a las necesidades de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**. Para que las entidades públicas tejan el cambio cultural y la transformación ética de los comportamientos al interior del servicio público, en favor de hacer efectivo el trato digno con enfoque étnico diferencial, deben apropiarse los siguientes **lineamientos**:

**No discriminación:** la entidad y sus servidores deben eliminar procedimientos o acciones institucionales que sean producto y/o resulten en cualquier tipo de discriminación racial, cultural o ideológica. La implementación de este principio supone la promoción de políticas que fomenten el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y la convivencia con los demás sectores poblacionales, en concordancia con la Ley 1482 de 2011. En este orden de ideas, es necesario trabajar en superar concepciones prejuiciosas frente a las poblaciones étnicas a través de estrategias pedagógicas y comunicativas para la sensibilización, capacitación y formación al interior y exterior en la entidad.

**Respeto por las formas de gobierno propio:** la atención que prestan las entidades públicas debe propender por las formas propias organizativas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, sin interferir o sugerir modificaciones a estas.

**Lenguas propias de los pueblos raizal y palenquero:** las entidades públicas y sus servidores deben reconocer que las lenguas y dialectos de las comunidades étnicas son oficiales en su territorio. Este reconocimiento también exige que cualquier actuación administrativa y judicial se pueda surtir en la lengua propia, en consonancia con la Ley 1381 de 2010 de "fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes". En este escenario, las entidades podrían requerir de intérpretes o traductores.

**Reconocimiento de la población étnica víctima de conflicto armado:** de acuerdo con lo desarrollado por el Auto 004 de 2009, varias comunidades

y pueblos tribales se encuentran en situación de desplazamiento forzado, por lo que las entidades públicas y sus servidores deben considerar esta situación a la hora de atender o trabajar con población étnica y brindarles un trato diferenciado para el restablecimiento de sus derechos.

Algunas otras sugerencias generales que deben tenerse en cuenta en el ejercicio de reflexión sobre los ajustes razonables y medidas afirmativas que deben considerarse o implementarse en el trabajo con pueblos negros afrocolombianos, raizales y palenqueros son:

- El reconocimiento de los grupos étnicos y sus integrantes como sujetos individuales y colectivos de derechos y de responsabilidades.
- El reconocimiento y respeto a todas las formas de conocimiento, cosmovisión, visión de desarrollo, de relación con el mundo y con los otros y de normas particulares al interior de los grupos étnicos.
- El reconocimiento de la diversidad de lenguas propias que coexisten en Colombia.
- El desarrollo de capacidades para trabajar en diversidad y afrontar conflictos a través del diálogo y la búsqueda de la igualdad en la diferencia en pro de una sociedad en paz.
- La adopción de comportamientos que favorezcan la convivencia, el aprendizaje, el trabajo en equipo, la cooperación y la solidaridad entre los servidores públicos y los ciudadanos pertenecientes a pueblos étnicos.

Finalmente, las entidades pueden apoyarse en las experiencias de implementación de estrategias para el trato digno con enfoque diferencial existentes como las siguientes:

Tabla 9. Experiencias de cambio cultural en las entidades públicas para el trato digno de los grupos étnicos.

ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ENLACE DE ACCESO
Ministerio del Interior	Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR): investiga, analiza y monitorea las dinámicas del fenómeno de discriminación racial presente en el territorio colombiano y contribuye a la formulación de políticas públicas en favor de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera para mitigar dicho fenómeno.	<p>Informes en temas específicos relacionados con la discriminación a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ La discriminación en los medios de comunicación</li> <li>■ Discriminación racial laboral en Cali.</li> <li>■ Índice de vulneración de derechos: herramienta para el monitoreo de la discriminación racial hacia la población afrocolombiana.</li> </ul>	<p><a href="#">Consulte aquí el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo - OCDR</a></p>
Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República	Guía para facilitar procesos de diálogo social, con el fin de contribuir en la prevención y/o transformación de los conflictos sociales que afectan la paz y la convivencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Establecimiento de líneas de acción para el diálogo.</li> <li>■ Priorización de poblaciones y sectores.</li> <li>■ Desarrollo y planteamiento de estrategias y herramientas puntuales que sirven como orientación para los procesos de diálogo.</li> </ul>	<p><a href="#">Consulte aquí la Guía para facilitar procesos de diálogo social</a></p>

ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ENLACE DE ACCESO
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Manual para formadores: Guía para la orientación adecuada a víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Instrumento de apoyo para la formación de los servidores públicos dentro y fuera del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas (SNARIV) en los temas relacionados a la política pública de atención, asistencia, prevención, protección y reparación integral con enfoque diferencial étnico.	El manual tiene por objetivo multiplicar conocimientos entre los servidores públicos que tienen competencias de ejecución, control o acompañamiento en la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rrom.	<a href="#">Consulte aquí el Manual para formadores. Guía para la orientación adecuada a Víctimas pertenecientes a Grupos étnicos.</a>

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

### 4.3.3. Trato digno a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, si lo que está en juego es la vulneración de la dignidad humana, que es un derecho humano fundamental, los servidores públicos, a la luz de los valores del código de integridad (honestidad, respeto, diligencia, justicia y compromiso), deben buscar tener siempre una interacción eficaz, confiable y transparente con los ciudadanos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Entonces, ¿cuáles son los mínimos de trato digno que una entidad pública, a través de sus servidores, debe brindar a persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera? El artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, sobre deberes de las autoridades en la atención al público, señala dos condiciones específicas: primero, “dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción”; y, segundo, “expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente”.

De acuerdo con lo anterior, si bien la carta de trato digno de las entidades públicas puede ser un primer instrumento para reivindicar el servicio que se le presta a la ciudadanía negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, es necesario que se revalúe su alcance, pues son documentos que deben ser complementados con el enfoque diferencial étnico y por lo cual deben incluir:

- Incluir a los grupos étnicos en la carta de trato digno como ciudadanos y grupos de valor de atención étnica diferenciada y, por lo tanto, especial.
- Definir explícitamente en la carta de trato digno cuáles son los derechos y servicios que la entidad dispone en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.
- Definir explícitamente en la carta de trato digno cuáles son los deberes que tienen los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en la corresponsabilidad de la gestión pública.
- Definir conductas de no discriminación racial o cultural.
- Hacer seguimiento y evaluación interna, externa y/o ciudadana a la aplicación efectiva de la carta de trato digno en la entidad pública.

Entre tanto, la entidad puede identificar los posibles riesgos que pueden afectar a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros si en sus actuaciones o intervenciones no se incorpora adecuadamente y de forma transversal el enfoque étnico diferencial y el trato digno. A continuación algunos ejemplos y propuestas de acciones para el manejo de los mismos:

Tabla 10. Identificación de riesgos y acciones preventivas para el trato digno con enfoque diferencial-étnico

RIESGO	DESCRIPCIÓN	IMPACTO	ACCIONES PREVENTIVAS
Implementar ejercicios de participación con las comunidades.	Concebir a la comunidad étnica como un instrumento, no como sujeto activo de derechos.	No hay participación, aval ni apropiación del plan/programa/proyecto por parte de las comunidades étnicas, respecto a la información obtenida.	Informar a la comunidad étnica de manera periódica, oportuna y con apoyo de diversos canales y estrategias comunicativas sobre el proceso del plan/programa/proyecto y su incidencia en la comunidad.
Desconocer la diversidad cultural al interior del grupo étnico.	Tendencia a homogenizar a un grupo étnico.	Intervención poco pertinente que descuida las particularidades de cada comunidad.	Identificar el grupo étnico, sus diferencias internas, rasgos característicos y dinámicas propias.
Desconocer el contexto local generado por el conflicto armado a los grupos étnicos.	No se hace una lectura adecuada del contexto local que incluya el despojo y desplazamiento.	Institucionalización de información sobre los territorios y sus comunidades sin tener en cuenta el contexto y proceso de restitución de tierras y reparación individual y colectiva.	Realizarla recolección de información secundaria disponible que le permita identificar con anticipación territorios despojados y en proceso de restitución.

RIESGO	DESCRIPCIÓN	IMPACTO	ACCIONES PREVENTIVAS
Ignorar la experiencia y el conocimiento que los grupos étnicos tienen sobre sus territorios.	Presunción de la información y análisis que posee la entidad en detrimento de la que ofrezcan las mismas comunidades.	La información que recoge la entidad no es fiable, puede ser cuestionada por los grupos étnicos o incidir en la toma de decisiones que contraríen el interés de las comunidades.	Capacitar a los servidores públicos en herramientas de participación y recolección de información conjunta con autoridades e integrantes de las comunidades.
Desconocer prácticas tradicionales propias de los grupos étnicos para adelantar actividades que les concierne.	Subestimar la importancia que tiene el desarrollo de un acto simbólico en el marco de un escenario de participación.	El grupo étnico se muestra ofendido, se siente no vinculado y se niega a continuar en el proceso.	Investigar con interés y respeto las prácticas culturales de las comunidades, en diálogo con las autoridades de los territorios, para que haya armonía en el proceso del plan/programa/proyecto.
Insuficiente socialización y acompañamiento en los ciclos de planeación presupuestal del territorio.	Las entidades no vinculan a las autoridades de la comunidad étnica, ni a sus mecanismos propios de planeación.	Las comunidades étnicas se quedan sin ser incluidos en los procesos participativos de planeación presupuestal para incidir en su definición.	Convocar a las autoridades de las comunidades a participar en los diferentes ciclos de la planeación presupuestal y socializar las diferentes fases, alcances y resultados.
Ausencia de claridad respecto de la implementación del plan/programa/proyecto.	Puede generarse información insuficiente o confusa sobre los alcances del plan/programa/proyecto.	Las medidas no coinciden con las expectativas generadas a los grupos étnicos.	Contar con información y capacitación clara y precisa respecto a los alcances de la implementación de plan/programa/proyecto para las comunidades étnicas.

Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020).

Además, en ese proceso de transformación cultural de la entidad para la prestación de un servicio de calidad a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, se hacen indispensables los procesos de capacitación a los servidores públicos en servicio al ciudadano con enfoque étnico-diferencial, a fin de sensibilizar, generar herramientas y velar porque estos:

- Reconozcan como sujetos de derechos a las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que tiene enfrente, en la medida en que son los servidores públicos el puente que facilita el acceso a los derechos a partir de la información y orientación que les suministran.
- Siempre que brinden atención a las personas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros incluyan elementos que eleven la dignidad de estos.
- Conozcan, apliquen y orienten la normativa que cobija a las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras sin generar la impresión de que la atención se da solo por cumplir una norma, sino no por el interés de restituir sus derechos.
- Escuchen atentamente al ciudadano sin mostrar ningún tipo de prevención hacia la persona que accede a la entidad.
- No realicen juicios de valor ni asuman cosas por la manera de vestir o hablar de la persona, dado que no aplica ni existe un estereotipo externo de los grupos étnicos. Mucho menos que usen términos de inferioridad, lástima o cualquier otro referido a la pertenencia étnica, lo cual resta credibilidad al servicio público.
- Utilicen un lenguaje que, siendo claro, sencillo y sin tecnicismos, no genere falsas expectativas.
- Apliquen herramientas de comunicación que les permita confirmar con el ciudadano lo que él o ella expresó. Por ejemplo: “lo que usted acaba de mencionar es...”, “lo que quiere decir con esto es que...”, “ayúdeme a entender si le estoy comprendiendo bien, se refiere a que...”, etc.
- Eliminen actitudes de prejuicio y discriminación racial con los representantes de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.



# Ruta metodológica

La metodología de formación del presente programa de capacitación dirigido a servidores públicos basa su estructura en el aprendizaje-servicio (APS), esta sirve como técnica didáctica, el aprendizaje basado en proyectos (ABP). A continuación se explica la aplicación, uso y relación de la metodología y la técnica antes en mención.

## Aprendizaje-servicio (APS)

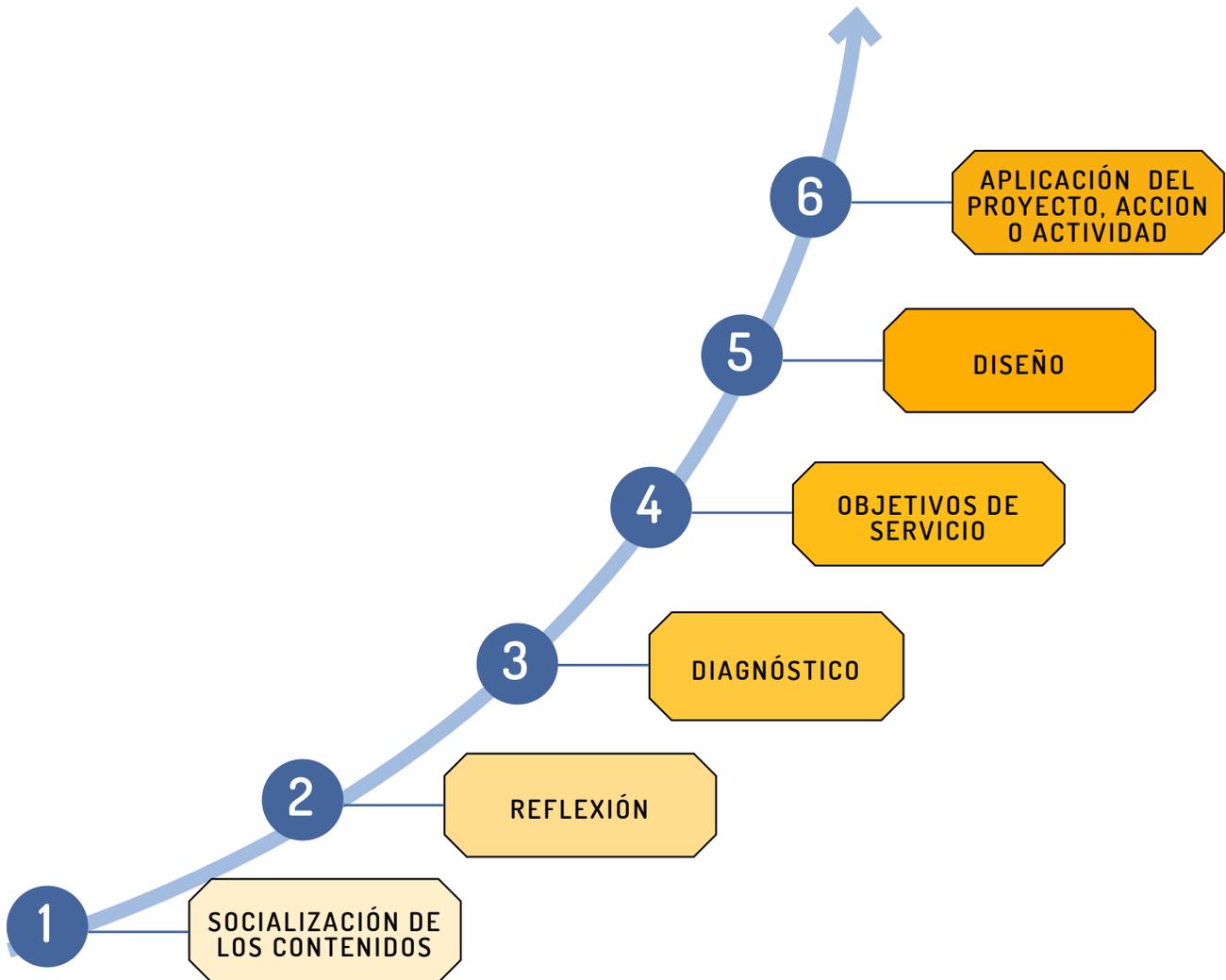
El aprendizaje-servicio es una estrategia de formación que enfoca las temáticas y contenidos objeto de aprendizaje al servicio a la comunidad. Allí, los participantes plantean proyectos y/o estrategias en los que se dirige la atención hacia las necesidades de un grupo poblacional en específico con el objetivo de satisfacerla desde su quehacer (Ochoa, Pérez y Salinas, 2018), es decir que, relaciona de manera directa el aprendizaje y el servicio comunitario, al sensibilizar a los participantes sobre las características, intereses, realidades y necesidades de las comunidades desde la explicación de las temáticas.

Esta estrategia potencia el interés de los servidores públicos hacia las experiencias, prácticas e intereses de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, puesto que su papel radica en establecer el enfoque social de los contenidos, materializándolos en una estrategia puntual, con objetivos (claros, delimitados y específicos) de servicio, que se relacionen con la mejora de las condiciones de vida de los pueblos étnicos. Para ello, el servidor público deberá seguir los siguientes pasos:

- Aprendizaje de los contenidos. Fundamentos y principios a apropiar.
- Reflexión sobre los conocimientos aprendidos y el compromiso que implica su labor.
- Diagnóstico de necesidades específicas del destinatario del servicio, es decir, de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

- Objetivos de servicio que den respuesta a las necesidades y expectativas de la comunidad específica a la que se sirve.
- Diseño de estrategias de servicio (planes, programas, proyectos, actividades, etc.) para suplir las necesidades y expectativas de las comunidades, teniendo en cuenta los contenidos y temáticas del programa.
- Aplicación de la estrategia diseñada, como apropiación del conocimiento adquirido en el programa y como materialización del servicio hacia la comunidad.

Figura 4. Etapas del aprendizaje-servicio.



Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública, (2020), con base en las etapas del aprendizaje servicio planteadas por Ochoa, Pérez & Salinas, (2018).

La implementación de esta estrategia de formación procura un cambio en la forma en que los servidores asumen el aprendizaje, debido a que se puede aterrizar en situaciones y experiencias concretas, al mismo tiempo que puede diseñar estrategias que le permitan mejorar la relación con las comunidades, incentivar la participación y generar valor público a través del mejoramiento de la calidad de su servicio. Por lo cual se espera que:

- El servidor asuma el servicio como un conjunto de acciones y estrategias para satisfacer y garantizar los derechos de las comunidades, en el marco de la reciprocidad.
- El servidor entienda el proceso de capacitación como un momento para la reflexión y la práctica, teniendo en cuenta su experiencia cotidiana.
- El servidor adquiera y/o actualice sus conocimientos y que esto provoque efectos positivos en el desarrollo de sus labores, del cambio cultural al interior de sus instituciones, mejoras en el servicio y, por lo tanto, mejor relación con las comunidades.

## **Aprendizaje basado en proyectos (ABP)**

La estrategia de formación de aprendizaje basado en proyectos fortalece las finalidades del aprendizaje-servicio debido a que el servidor público debe tener la capacidad de crear estrategias y proyectos en pro del fortalecimiento de la relación Estado-ciudadano, con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

El aprendizaje basado en proyectos es una estrategia en la que los servidores son los protagonistas de su propio aprendizaje, debido a que el objetivo es que desarrollen el planteamiento de un proyecto a lo largo del programa de capacitación para aplicar los conocimientos adquiridos en función de una estrategia o proceso particular, promoviendo acciones innovadoras (Medina y Tapia, 2017).

Esta estrategia va a permitir al servidor público adquirir conocimientos sobre el enfoque étnico diferencial, participación ciudadana, integridad pública y servicio al ciudadano con trato digno, al mismo tiempo que

elabora propuestas que den respuesta a los problemas y desafíos que se les presentan en su labor diaria y que están en relación directa con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

La ruta metodológica para la elaboración de los proyectos es:

- Seleccionar un tema de interés sobre los contenidos y relacionarlo con la experiencia de trabajo y las necesidades de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.
- Plantear una pregunta guía que oriente el desarrollo del proyecto.
- Formar equipos para desarrollar el proyecto.
- Investigar sobre el tema de interés.
- Analizar la información recolectada a partir de la investigación.
- Diseñar e implementar el producto (objeto del proyecto).
- Evaluar el proceso (Aula Planeta, 2015).

### **Generar valor público en el servicio público a través del enfoque diferencial étnico**

La combinación del aprendizaje-servicio en articulación con el aprendizaje basado en proyectos permiten generar valor público a través del mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan los servidores públicos a la ciudadanía en general y a los pueblos, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en particular (DAFP, 2016). En ese sentido, se espera que a través del aprendizaje práctico de los contenidos se logre incidir en la satisfacción de necesidades relativas al trato digno y diferenciado hacia estos pueblos étnicos por parte de los servidores del Estado colombiano.

Así, para generar valor en lo público es necesario que las entidades conozcan sus grupos de valor, su realidad, necesidades y expectativas, a partir de las cuales se puedan plantear estrategias ajustadas y consecuentes que le permitan interactuar de cerca con la ciudadanía y grupos de valor y, así mismo, motivar e incentivar su participación.

# Referencias bibliográficas

Adichie, C. (2009). The danger of a single story [Conferencia]. TEDGlobal 2019. Recuperado el 18 de septiembre de 2020 de: [https://www.ted.com/talks/chimamanda\\_ngozi\\_adichie\\_the\\_danger\\_of\\_a\\_single\\_story](https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story)

Agencia de la ONU para los Refugiados-ACNUR (2019). Los tipos de discriminación alrededor del mundo [En línea]. ACNUR. Comité español. Recuperado el 14 de septiembre de: [https://eacnur.org/blog/tipos-de-discriminacion-mundo-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/tipos-de-discriminacion-mundo-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/)

Álvarez, S., Dagnino, E., y Escobar, A. (2001). Política cultural & cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Aula Planeta (febrero de 2015). Trabajar por proyectos-Recurso. Aula Planeta [video]. Recuperado el 28 de agosto de 2020 de: <https://www.youtube.com/watch?v=OzSZ3kZdMp8>

Banguero, H. y Murillo, J. (2018). Lineamiento de las bases del plan de desarrollo de comunidades negras 2018-2022 "Pacto de Colombia con el territorio y el pueblo afro". Bogotá, Colombia. Recuperado el 05 de julio de 2020 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/CNP/LineamientosbasesdelPlandeDesarrollo%20comunidadesnegras.pdf>

Betancur, J. y Coronado, S. (2012). Derechos territoriales de las comunidades negras: una mirada desde la Diferencia. Bogotá D.C., Colombia: Observatorio de Territorios Étnicos, Universidad Javeriana.

Bourdieu, P. y Passeron, J-C. (2003). La elección de los elegidos. Los Herederos. Los estudiantes y la cultura (Marcos Mayer, trad.). Buenos Aires: Siglo XXI, Editores Argentina. Pp. 11-46.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2018). Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública. Antigua, Guatemala: CLAD. Recuperado el 10 de septiembre de 2020

de:[https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presidências/CartalberoamericanaEticaeIntegridadFuncionPublica%20\(2\).pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presidências/CartalberoamericanaEticaeIntegridadFuncionPublica%20(2).pdf)

Centro Nacional de Memoria Histórica-CNMH (2015). Modelo conceptual y metodológico para la implementación de procesos de memoria histórica para comunidades y organizaciones afrodescendientes. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado el 05 de Julio de 2020 de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/comunidades-etnicas/assets/pdf/Modelo-Conceptual-y-Metodologico.pdf>

Corporación Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Bogotá D.C., Colombia: Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado el 14 de septiembre de 2020 de: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

Corte Constitucional de Colombia (06 de noviembre de 2008). Sentencia T-1105/08. MP: Humberto Antonio Sierra. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-1105-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia (28 de agosto de 2012). Sentencia T-691/12. MP: María Victoria Calle Correa. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-691-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (13 de junio de 2014). Sentencia T-379/14. MP: Jorge Pretelt. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-379-14.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2016) La importancia de generar valor público en las sociedades del siglo XXI [Artículo]. Recuperado el 28 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-importancia-de-generar-valor-publico-en-las-sociedades-del-siglo-xxi>

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2018a). Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos

de diagnóstico y planeación de la gestión pública. Bogotá, Colombia: DAFP.

--- (2018b). Código de Integridad. Antecedentes, construcción y propuestas para su implementación. Bogotá, Colombia: DAFP. Recuperado el 10 de septiembre de 2020 de: [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34233785](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34233785)

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2019). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Versión 3. Bogotá, D.C., Colombia: DAFP

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (s.f.). Participación Ciudadana en la Gestión Pública [En línea]. Colombia: DAFP. Recuperado el 11 de septiembre de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/participacion2018>

---(s.f.). Manual único de rendición de cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz – MURC [En línea]. Colombia: DAFP. Recuperado el 11 de septiembre de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/inicio>

---(s.f.). Cómo planear el componente de Rendición de Cuentas [En línea]. Colombia: DAFP. Recuperado el 12 de septiembre de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/rendicioncuentas2018>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2019). Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018 [Boletín]. DANE. Recuperado el 18 de septiembre de 2020 de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

Departamento Nacional de Planeación-DNP (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. Bogotá D.C., Colombia: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Equipo Asuntos Étnicos

Departamento Nacional de Planeación-DNP (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

Departamento Nacional de Planeación-DNP (05 de julio de 2018). Tumaco da la bienvenida al primer Centro Integrado de Servicios (CIS) del Pacífico. Portal Web DNP [En línea]. Recuperado el 18 de septiembre de 2020 de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Tumaco-da-la-bienvenida-al-primer-Centro-Integrado-de-Servicios-del-Pac%C3%ADfico.aspx>

Leal, N. (2006). "Ciudadanía activa: La construcción del nuevo sujeto indígena". Opción 22(49). Maracaibo, Venezuela: Universidad de Zulia. Pp. 9-24. Recuperado el 31 de agosto de: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-15872006000100002](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-15872006000100002)

Medina, M. y Tapia, M. (2017). "El aprendizaje basado en proyectos una oportunidad para trabajar interdisciplinariamente". Olimpia, 14(46). Quito, Ecuador: Universidad de Granma. Recuperado el 28 de agosto del 2020 de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6220162>

Ministerio de Cultura (s.f.). Caracterización comunidades, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Afrocolombianos, población con huellas de africanía [en línea]. Recuperado el 30 de mayo de 2020 de: <https://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

Ministerio del Interior. (2019). Guía para la formulación de planes de etnodesarrollo en consejos comunitarios. Bogotá, Colombia: Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior (s.f.). El enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior.

Naciones Unidas (2001). Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Durban, Sudáfrica: Naciones Unidas. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de: [https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf)

Naciones Unidas (2009). Recomendación general No 32. Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Naciones Unidas. Recuperado el 24 de septiembre de 2020 de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8464.pdf>

Naciones Unidas (s.f.) El derecho de las comunidades afrocolombianas a la consulta previa, libre e informada. Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Naciones Unidas. Recuperado el 07 de septiembre del 2020 de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7653.pdf?view=1>

Ochoa, A., Pérez. L y Salinas, J. (2018). "El aprendizaje-servicio (APS) como práctica expansiva y transformadora". Revista Iberoamericana de Educación (RIE), 76. Querétaro, México: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Recuperado el 27 de agosto del 2020 de: <https://rieoei.org/RIE/article/view/2846>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO (1978). Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. París: UNESCO. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13161&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13161&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2017). Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública. OCDE. Recuperado el 14 de septiembre de 2020 de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Palomino, S. (2017). Colombia sigue siendo un país difícil para ser negro. El País [En línea]. Recuperado el 14 de septiembre de 2020 de: [https://elpais.com/internacional/2017/08/21/colombia/1503348620\\_265246.html](https://elpais.com/internacional/2017/08/21/colombia/1503348620_265246.html)

- Proceso de Comunidades Negras en Colombia-PCN (2017). V Asamblea Nacional del Proceso de Comunidades Negras en Colombia [En línea]. Proceso de Comunidades Negras en Colombia-PCN. Recuperado el 24 de septiembre de 2020 de: <https://renacientes.net/blog/2017/08/02/3686/>
- Programa Nacional de Servicio al Ciudadano-PNSC (s.f.) Centro Integrado de Servicios (CIS), Tumaco [Boletín]. DNP. Recuperado el 18 de septiembre de 2020 de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/Bolet%3%ADn\\_CIS\\_Tumaco\\_08-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/Bolet%3%ADn_CIS_Tumaco_08-2018.pdf)
- Romaña, N., Geovo, C., Paz, F. y Banguero, E. (2010). Titulación Colectiva para comunidades negras en Colombia. Bogotá, Colombia: Espacio Creativo Impresores
- Rodríguez, C., Alfonso, T. y Cavelier, I. (2009). Raza y derechos humanos en Colombia. Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana. Bogotá, Colombia: Observatorio de Discriminación Racial, Universidad de los Andes.
- Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (s.f.a). Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras [en línea]. Recuperado el 13 de junio de 2020 de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/277>
- Wabgou, M; Arocha, J; Salgado, A y Carabalí, J. (2012). Movimiento social afrocolombiano, negro, raizal y palenquero: el largo camino hacia la construcción de espacios comunes y alianzas estratégicas para la incidencia política en Colombia. Bogotá D. C., Colombia: Universidad Nacional. Recuperado el 06 de septiembre de 2020 de: <https://jaimearocha.files.wordpress.com/2015/02/movimiento-social-afrocolombiano-negro-raizal-y-palenquero.pdf>
- Wade, P. (2006). "Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en Latinoamérica: Poblaciones afrolatinas (e indígenas)". Tabula Rasa (4). Bogotá, Colombia. Pp. 59-81. Recuperado el 01 de septiembre de 2020 de: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n4/n4a04.pdf>

# Anexos

## Anexo n.º 1: medidas indicadas para la implementación por parte de los Estados<sup>20</sup>

MEDIDA	ACCIONES
Legislativas, judiciales, normativas, administrativas y de otro tipo para la prevención y protección contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales y regionales pertinentes relativos a los derechos humanos y a la no discriminación.</li><li>■ Enjuiciamiento de los autores de actos racistas.</li><li>■ Establecimiento y consolidación de instituciones nacionales especializadas e independientes y de procedimientos de mediación.</li></ul>
Políticas y prácticas.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Reunión y desglose de datos, investigación y estudio.</li><li>■ Políticas orientadas a la adopción de medidas y planes de acción, incluidas las medidas positivas para garantizar la no discriminación, en particular sobre el acceso a los servicios sociales, el empleo, la vivienda, la educación, la atención de la salud, etc.</li><li>■ Empleo.</li><li>■ Salud y medio ambiente.</li><li>■ Participación, en pie de igualdad, en la adopción de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales.</li><li>■ Papel de los políticos y los partidos políticos</li></ul>

20 Elaboración Función Pública (2020) con base en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (ONU, 2001).

MEDIDA	ACCIONES
Educación y sensibilización.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Acceso a la educación sin discriminación.</li><li>■ Educación sobre los derechos humanos.</li><li>■ Educación sobre Derechos Humanos para niños y jóvenes.</li><li>■ Educación sobre Derechos Humanos para los funcionarios públicos y los profesionales.</li></ul>
Información, comunicaciones y medios de difusión, incluidas las nuevas tecnologías.	

## Anexo n.º 2: hitos y logros de los movimientos sociales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros<sup>21</sup>

HITO	EVENTO
Siglos XV a XIX	Entre 10 y 60 millones de personas esclavizadas en las Américas y procedentes de África.
Siglos XVI a XIX	Los esclavizados empezaron a luchar por la libertad mediante la insumisión, la elaboración y la ejecución de estrategias de resistencia.
	Uso de la lengua propia para la definición y despliegue de estrategias de resistencia y libertad.
	Fugas de esclavos para esconderse en territorios inaccesibles, donde se organizaron en grupos de defensa contra cazadores enviados por sus dueños.
	Alzamientos de los esclavos fugitivos, llamados por los españoles cimarrones.
Siglo XVII	Inicia la insurrección palenquera en Cartagena: esclavos negros de origen africano que para fortalecer sus vínculos políticos y lanzarse a la formación de entidades autónomas se valieron de los cabildos que los españoles les permitieron constituir.
Siglo XVIII	Aumentaron los movimientos de esclavos en la provincia del Cauca y costas Atlántica y Pacífica, lo que incrementó el cimarronaje y fortaleció los palenques.
1810	Independencia de Colombia.

21 Elaboración Función Pública (2020) con base en Wabgou et. al. (2012)

HITO	EVENTO
1821 – 1825	El almirante negro José Prudencio Padilla López ataca el fuerte de San Felipe de Cartagena, derrota al ejército español y participa de la batalla de Maracaibo para la liberación de Venezuela. Posteriormente fue miembro del Colegio Electoral de la provincia de Cartagena y Senador por el departamento de Magdalena.
1851	Abolición de la esclavitud, decretada por parte del liberal José Hilario López.
1886	Constitución [conservadora] de Colombia.
Siglo XX	“Despertar negro” en contra del proyecto de nación mestiza y su correlato de invisibilización de los negros.
	Interés del negro en sobrepasar las barreras del analfabetismo y la Nación mestiza con el fin de participar en la lucha partidista y la construcción de formas organizativas en Colombia.
	<p>Primeros negros destacados como intelectuales brillantes. Entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ El académico, notorio abogado prestigioso y político ilustre Luis Antonio Robles Suárez, conocido como el “negro Robles”, quien fue presidente del Magdalena, comisario de la Guajira y representante a la Cámara por Antioquia. Además, fundador de la Universidad Republicana (actualmente Universidad Libre) y director de la Universidad Central de Managua en Nicaragua cuando estuvo exiliado en Centroamérica.</li> <li>■ Manuel Saturio Valencia, primer hombre público de Chocó, que siendo de origen familiar humilde, aprendió de forma autodidacta a leer, escribir y hablar varios idiomas (latín, francés e inglés).</li> </ul>
	El movimiento de comunidades negras cuenta con la intelectualidad negra que ha elaborado discursos antihegemónicos, desafiando así las representaciones dominantes.
	Nace una élite política negra y visible con formación, incidencia política y economía próspera: en el norte del Cauca campesinos y en las zonas del Pacífico comerciantes, agrícolas e industriales.

HITO	EVENTO
1943	<p>Día del Negro: una manifestación en Bogotá de un grupo de estudiantes negros oriundos del norte del Cauca y de la costa Atlántica, con el fin de protestar en contra de la discriminación racial en Colombia y los Estados Unidos, aprovechando la coyuntura sociopolítica relacionada con lo ocurrido en una fábrica de Chicago donde dos trabajadores negros habían sido linchados.</p> <p>Club Negro: una organización creada el mismo "Día del Negro" (20 de junio) con la elección de una junta directiva del movimiento, cuyo objetivo era incitar a la participación de las personas negras en el perfeccionamiento del sistema democrático.</p>
1947	<p>Se crea el Centro de Estudios Afrocolombianos para realizar estudios etnológicos, históricos, lingüísticos sobre las influencias culturales de los grupos raciales en Colombia. Este Centro es una continuación de la experiencia del Club Negro.</p>
1975	<p>Primer Encuentro Nacional de la Población Negra Colombiana, este encuentro se llevó a cabo en Cali y convocó por 3 días a 183 delegados de diferentes partes del país para discutir por primera vez en Colombia las problemáticas políticas y sociales de las personas descendientes de africanos. Se abordaron las siguientes comisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comisión I. Justificación del encuentro y su irradiación hacia el futuro.</li> <li>■ Comisión II. Proyecto de estatutos.</li> <li>■ Comisión III. Antecedentes históricos de la población negra colombiana y su participación en los órganos del poder público.</li> <li>■ Comisión IV. Aporte del negro al arte y a la cultura</li> </ul>
1975	<p>En Tumaco-Nariño se celebra el III Encuentro regional y I del Litoral Pacífico, en el cual se aprobaron unas reivindicaciones sociales relacionadas con los derechos de las comunidades negras, que eran violados y violentados por las estructuras racistas del Estado colombiano, que no garantizaban ni practicaban el derecho a la igualdad entre los seres humanos, sin importar la condición étnico-racial.</p>

HITO	EVENTO
1977	<p>Congreso de negritudes en Medellín, en el que se originó uno de los hechos de aspiraciones más significativo electoral y políticamente para las personas negras: presentar colectivamente a un candidato negro a las elecciones presidenciales de Colombia para el periodo 1978-1982, en la persona del Dr. Juan Zapata Olivella.</p>
	<p>Se celebra en Cali el Primer Congreso de la Cultura Negra de las Américas, uno de los hechos más importantes en la década de los 70, tanto para las comunidades negras de Colombia con respecto a la generación de procesos organizativos, políticos y culturales, como para las Américas al ser la primera vez que líderes de cada país se reunían a discutir el problema de las y los descendientes de africanos a escala continental.</p>
Década de los años 80	<p>1987: Paro cívico de Chocó para el mejoramiento de los servicios públicos. Con participación de sectores rurales y urbanos de Quibdó, el movimiento sindical y la organización Cimarrón.</p>
	<p>1988: "Tumacazo", paro cívico en Tumaco contra el Gobierno colombiano por el incumplimiento en la provisión del servicio de la luz, bajo el liderazgo del movimiento "Tumaco Alerta SOS", apoyado por algunas organizaciones culturales y políticas.</p>
	<p>Iniciativas organizativas con carácter étnico-territorial ponen en marcha luchas por el reconocimiento como grupo étnico y el derecho a la titulación colectiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Movimiento Nacional Cimarrón.</li> <li>■ Asociación Campesina Integral del Atrato.</li> <li>■ Organización Campesina del Bajo Atrato.</li> <li>■ Asociación Campesina del Municipio de Riosucio.</li> <li>■ Asociación Campesina del Baudó.</li> <li>■ Organización de Barrios Populares de Quibdó.</li> </ul>

HITO	EVENTO
Década de los años 90	1991: Constitución Política de Colombia
	1993: Ley 70 de 1993 o ley de negritudes
	<p>A partir de la Constitución, Ley de negritudes y Ley de Educación, se crean y reconocen universidades y centros de investigación para afrocolombianos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Universidad Tecnológica del Chocó.</li> <li>■ Universidad del Pacífico en Buenaventura.</li> <li>■ Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann".</li> </ul>
	Otras organizaciones afrocolombianas y sus redes, muchas de ellas lideradas por mujeres
Siglo XXI	<p>Espacios de diálogo y reflexión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2002: Primera Conferencia Nacional Afrocolombiana.</li> <li>■ 2003: Conferencia Nacional Afrocolombiana.</li> <li>■ 2005-2008: Relanzamiento de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas.</li> </ul>
	<p>Nuevas formas organizativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2003: Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato.</li> <li>■ 2010: Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas.</li> </ul>

## Anexo n.º 3: derechos derivados de la Ley 70 de 1993

DERECHO	TEMA	NORMATIVIDAD ASOCIADA
Territorio	Propiedad colectiva	Decreto 1745/1995 (Cap. iii, Ley 70)
	Consulta previa	Decretos 1320/1998 y 2613/2013
Autonomía y autoridad propia	Registro de consejos comunitarios de comunidades y organizaciones negras, afro, raizales y palenqueras.	Decreto 3770/1993 (art. 45, Ley 70)
Representación, reconocimiento e identidad cultural	Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (antes Comisión Consultiva de alto nivel, departamental y distrital y Comisión para la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras).	Decreto 1372/2018  (Antes: Decretos 1371/1994, 1745/1995, 2248/1995, 3770/2008, 3050/2002. Asociados a los artículos 45 y 57 de la Ley 70)
	Representación de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.	Decreto 1523/2003 (art. 56, Ley 70)
	Día Nacional de la Afrocolombianidad	Ley 725/2001
	Mes de la Herencia Africana	Resolución 0740/2011 del Ministerio de Cultura
	Ley de lenguas	Ley 1381/2010

DERECHO	TEMA	NORMATIVIDAD ASOCIADA
Víctima	Protección y garantía de derechos en el marco del conflicto armado.	Leyes 387/1997 y 1448/2011 Decreto 4635/2011 Sentencia T-025/2004 Auto 005 y derivados
Educación	Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras.	Decreto 1745/1995 (art. 42, Ley 70)
	Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los Proyectos Educativos Institucionales.	Decreto 1122/1998 (art. 39, Ley 70)
	Fondo de Créditos Condonables del ICETEX.	
	Acceso a la educación superior a los miembros de comunidades negras con bajos o escasos recursos y con mérito académico.	Decreto 1627/1996 (art. 40, Ley 70)
	Reestructuración del ICAN (ahora, ICANH) para adelantar estudios especializados.	Decreto 2374/1993 (art. 43, Ley 70)
	Etnoeducación	Ley 115/1994 (Capítulo iii) Decretos 0804/1994, 3323/2005, 140/1998
No discriminación	Protección ante vulneración por actos de racismo y discriminación.	Leyes 1482/2011 y 1752/2015
	Observatorio contra la discriminación y el racismo.	Resolución 1154/2012 del Ministerio del Interior

DERECHO	TEMA	NORMATIVIDAD ASOCIADA
Planeación de política pública	Documentos CONPES.	2909/1997, 3169/2002, 3310/2004
Protección mediante jurisprudencia especializada	Sentencias referidas a la ampliación del concepto "comunidades negras" hacia otros territorios del país más allá del Pacífico y raizales; comunidades negras como grupo étnico; necesaria consulta a las comunidades negras, entre otras.	C-086/1994, T-422/1996, T-955/2003, C-461/2008, entre otras

# Anexo n.º 4: ficha de identificación y caracterización de grupos étnicos<sup>22</sup>

PREGUNTA ORIENTADORA	POSIBLES RESPUESTAS
¿Hay grupos étnicos en interacción o en áreas de influencia de la entidad?	SÍ / NO No sabe (ampliar búsqueda y cotejar fuentes de información)
¿Qué grupos étnicos hay en la entidad territorial?	Nombre de la comunidad o comunidades
¿Quiénes los conforman?	Características generales: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Número de familias y habitantes.</li> <li>■ Distribución por género.</li> <li>■ Distribución por grupos etarios.</li> <li>■ Roles de liderazgo.</li> <li>■ Nivel de formación, si aplica.</li> <li>■ Filiaciones.</li> </ul>
¿Dónde se ubican?	Mapa: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Límites territoriales.</li> <li>■ Afluentes.</li> <li>■ Recursos naturales.</li> <li>■ Corredores y dinámicas de desplazamiento.</li> </ul>
¿Hay consejos comunitarios?	SÍ / NO
¿Quiénes son?	Perfiles de los consejeros.

22 Elaboración Función Pública (2020) con base en DNP (2016)

PREGUNTA ORIENTADORA	POSIBLES RESPUESTAS
¿Existen otras formas de organización y asociación de grupos étnicos en su entidad territorial?	Mapeo de organizaciones de base.
¿Cuáles son sus procesos políticos, sociales, económicos, ambientales y territoriales?	Diagnóstico de condiciones y dinámicas de vida, así como de necesidades y expectativas.
¿Cuáles son las necesidades y expectativas de los grupos étnicos existentes en la entidad territorial?	
¿Qué factores generan procesos de marginalidad y/o violencia en la población de los grupos étnicos?	
¿Se han presentado en la entidad territorial situaciones que impliquen conflictos de intereses o visiones diferenciadas de desarrollo frente a planes, programas y proyectos con los grupos étnicos presentes en la entidad territorial?	SÍ / NO
	Identificación y caracterización de situaciones previas.
	Propuesta de alternativa, si persiste.
¿Qué instrumentos de planeación de los grupos étnicos han sido usados en su entidad territorial para concertar acciones y recursos con entidades territoriales o entidades sectoriales?	Existe: validar y/o adaptar el instrumento.
	No existe: diseñar, validar e implementar un instrumento.

PREGUNTA ORIENTADORA	POSIBLES RESPUESTAS
¿Están elaborados los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas que habitan en su territorio?	SÍ / NO
	Identificación de principales dimensiones y estrategias definidas por los pueblos.
	Matriz de armonización con la planeación institucional que corresponda.
¿Hay políticas diferenciales para los grupos étnicos en su territorio?	SÍ / NO
	¿Cuáles?
	Propuesta de actualización .



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública

# Programa de Capacitación Dirigido a Servidores Públicos sobre Trato Digno con Enfoque de Derechos y Diferencial Étnico a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

---

JUNIO DE 2021

Dirección de Participación,  
Transparencia y Servicio al  
Ciudadano

Función Pública

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770  
Bogotá, D.C., Colombia.

