



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública

# Propuesta de Programa para el Fortalecimiento de la Relación Estado- Ciudadano Dirigido a los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros

VERSIÓN 1

Dirección de Participación,  
Transparencia y Servicio al  
Ciudadano

ABRIL DE 2021



**Departamento Administrativo de la  
Función Pública**

**Claudia Patricia Hernández León**

Directora (e)

**Claudia Patricia Hernández León**

Subdirectora

**Juliana Valencia Andrade**

Secretaria 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

Grupo de Análisis y Política

**Colaboración:**

Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Coordinadora

Claudia Ximena Aldana

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 Maritza Gerena, María Elena Páez, Martha Patricia Vives y Érika 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 esta propuesta de programa de formación con su constante, valiosa y oportuna retroalimentación, además de las orientaciones pedagógicas y metodológicas pertinentes.

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 .....	9
--------------------	---

---

## 1. UNIDAD I. ORGANIZACIÓN SOCIAL COMUNITARIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS .....

1.1. Justificación .....	11
1.2. Objetivos de aprendizaje.....	12
1.3. Contenidos.....	13
1.3.1. Democracia participativa: conceptos básicos y marco general sobre la participación ciudadana en Colombia y la participación de comunidades étnicas .....	13
1.3.2. Mecanismos de participación ciudadana y garantías para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	15
1.3.3. Autoridades territoriales, consejos comunitarios y organizaciones sociales para la incidencia pública.....	31
1.3.4. Políticas, planes y proyectos interculturales de participación .....	37
1.3.5. Ciudadanías activas e incidencia política desde lo comunitario .....	40

---

## 2. UNIDAD II. CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA .....

2.1. Justificación .....	45
2.2. Objetivos de aprendizaje.....	45
2.3. Contenidos.....	46
2.3.1. Control social (y petición de cuentas) a la gestión pública.....	46
2.3.2. Veedurías de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	48

2.3.3. Temas de vigilancia y seguimiento desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	50
2.3.4. Experiencias claves de participación ciudadana en el control social desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....	53

---

### **3. UNIDAD III. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL CON AUTORIDADES PÚBLICAS NACIONALES Y TERRITORIALES .....**

3.1. Justificación .....	59
3.2. Objetivos de aprendizaje .....	59
3.3. Contenidos.....	60
3.3.1. Estructura administrativa del Estado colombiano y responsabilidades frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros....	60
3.3.2. Institucionalidad pública, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para la protección y garantía de derechos.....	64
3.3.3. Fases del ciclo de la gestión pública y la incidencia de las comunidades en cada una de estas .....	74
3.3.4. Plan de participación ciudadana y estrategia de rendición de cuentas.....	79

---

### **4. UNIDAD IV. INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA Y TRATO DIGNO EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....**

4.1. Justificación.....	83
4.2. Objetivos de aprendizaje .....	83
4.3. Contenidos.....	84
4.3.1. Integridad pública.....	84
4.3.2. Transparencia y lucha contra la corrupción .....	93
4.3.3. Participación en la construcción, seguimiento e incidencia del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC).....	98
4.3.4. Servicio al ciudadano y trato digno en la gestión pública.....	101

## 5. RUTA METODOLÓGICA .....107

### 5.1. Diálogo de saberes .....107

#### 5.1.1. Diálogo de saberes desde el enfoque étnico .....108

### 5.2. Aprendizaje colaborativo y basado en problemas .....110

---

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....111

---

## 7. ANEXOS .....121

### 7.1. **Anexo n.º 1.** Modelo de derecho de petición para solicitud de información ....121

### 7.2. **Anexo n.º 2.** Disposiciones normativas y obligaciones del Estado en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....122

### 7.3. **Anexo n.º 3.** Hitos y logros de los movimientos sociales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros .....130

### 7.4. **Anexo n.º 4.** Elementos y fundamentos del Estado colombiano .....135

# Índice de tablas

Tabla 1. Resumen consejos comunitarios y organizaciones base, 2019.....	34
Tabla 2. Experiencias de participación ciudadana desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	54
Tabla 3. Entidades del orden nacional con obligaciones ante los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	69
Tabla 4. Entidades del orden territorial con obligaciones ante los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	71
Tabla 5. Ejemplos de iniciativas para garantizar la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el ciclo de la gestión pública.....	76
Tabla 6. Valores del servicio público y su aplicación en el trato diferencial a pueblos étnicos.....	86
Tabla 7. Identificación de posibles riesgos para el acceso a la información de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.....	95
Tabla 8. Plazos del PAAC .....	100

# Índice de figuras

Figura 1. Porcentaje de apoyos ciudadanos requeridos para presentar solicitudes de iniciativas sobre mecanismos de participación ciudadana.....	27
Figura 2. Porcentaje de ciudadanos que conocen los espacios e instancias de participación.....	31
Figura 3. Estructura del Estado colombiano .....	62
Figura 4. Participación en el ciclo de la gestión pública .....	75
Figura 5. Guía diálogo de saberes .....	109







# Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, tiene entre sus compromisos fomentar la equidad de oportunidades para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP); 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, el acuerdo generado con el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP)<sup>1</sup>, sobre la promoción de la participación ciudadana y política de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de la siguiente estrategia:

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se compromete a adecuar, de manera concertada con quienes el ENCP delegue, el “Programa de Fortalecimiento Relación Estado-Ciudadano” orientado a instalar capacidades ciudadanas en temas de democracia, participación ciudadana, ciudadanía activa, control social, plan anticorrupción y transparencia, con un enfoque de derechos y diferencial, dirigido a la población de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y sus expresiones organizativas (código P9) (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. Los resultados de esa encuesta<sup>2</sup> nos brindó información relevante sobre las características sociodemográficas, conocimientos, acciones, intereses y comportamiento de estas comunidades, también, nos permitió conocer sus necesidades de aprendizaje en torno a los problemas asociados a la relación Estado-ciudadano, la participación ciudadana, lucha contra

---

1 Según el Decreto 1372 del 02 de agosto de 2018, el ENCP funciona como la instancia de diálogo para adelantar procesos de pre-consulta de las medidas legislativas o administrativas de carácter general que puedan afectar a estas comunidades.

2 Consulte el [informe de la encuesta](#).

la corrupción y control social. Con base en lo anterior, formulamos esta propuesta de programa para que estos pueblos cuenten con herramientas para: 1) el pleno ejercicio de sus derechos a partir de la interacción con las entidades del Estado, 2) incidir a través de sus iniciativas de participación ciudadana en la gestión pública, y 3) afianzar la formación de sujetos de derechos que se conviertan, a su vez, en ciudadanos activos.

De modo que, atendiendo las necesidades identificadas en la encuesta mencionada, esta propuesta de programa tiene por **objetivo** fortalecer capacidades organizativas y de participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros para mejorar la relación Estado-ciudadano. Es así que Función Pública y la ESAP presentan esta propuesta de programa de formación<sup>3</sup> que se estructura de la siguiente manera: **unidad 1**, “organización social comunitaria y participación ciudadana de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros”, este apartado expone los conceptos de democracia y formas de participación ciudadana; la **unidad 2** trata sobre “control social a la gestión pública” aborda los mecanismos de control social, veedurías y ciudadanías activas; la **unidad 3** da cuenta de la “articulación institucional con autoridades públicas nacionales y territoriales” y, finalmente, la **unidad 4**, titulada “integridad, transparencia y trato digno en la gestión pública”, en esta se desarrolla el idea de participación en el marco del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano-PAAC, la transparencia pública y otras formas de relación directa del ciudadano con el Estado en las distintas fases del ciclo de la gestión pública.

---

3 Esta propuesta de programa será concertada con quien delegue el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP),

# **1. Unidad I. Organización social comunitaria y participación ciudadana de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**

## **1.1. Justificación**

Del concepto de democracia se desprende la categoría de participación, la cual permite a la ciudadanía hacer efectiva la posibilidad de “ser parte de” las decisiones que le afectan en todos los ámbitos de la vida. Ese “ser parte de” se conoce como incidencia y se refiere a la verdadera capacidad de cada persona y colectivo de participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos de la vida económica, social, cultural, política y administrativa de la Nación. Es así que esta unidad brinda insumos para que los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros conozcan, reinterpreten y apropien, en función de sus tradiciones e intereses, los conceptos y principios básicos de la democracia, los alcances de la participación ciudadana y los mecanismos que tienen a disposición para organizarse e incidir en lo público.

## 1.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** entender con claridad los conceptos y principios relativos a la democracia participativa, organización social y participación ciudadana desde el contexto y características territoriales, organizativas y culturales propias de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Hacer:** proponer alternativas de solución oportunas y originales que articulen los mecanismos institucionales de participación ciudadana con las expresiones organizativas propias de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Ser:** reconocer la importancia de la democracia participativa y de los mecanismos de participación, además de interesarse por incidir de manera activa en las fases de formulación, ejecución y evaluación de la gestión pública a través de las organizaciones comunitarias de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.



## 1.3. Contenidos

### 1.3.1. Democracia participativa: conceptos básicos y marco general sobre la participación ciudadana en Colombia y la participación de comunidades étnicas

La palabra **democracia** proviene del griego “demos”, que traduce pueblo o gente, y del griego “kratos”, que es poder o superioridad (Banrepcultural, s.f.). Por lo tanto, la democracia es una forma de gobierno en la que se plantea que **el poder político es ejercido por todos los individuos** pertenecientes a una misma comunidad política, es decir, a los ciudadanos de una nación (DAFP, 2018a, p. 9).

Con base en esto, una de las formas de materialización de la democracia es la **democracia participativa**, se refiere a un sistema de toma de decisiones que comprende la consagración de mecanismos para que los ciudadanos puedan participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (Sentencia n.º C-585/95).

De modo que la democracia participativa está íntimamente asociada a la **participación ciudadana**, es decir, con un “proceso social que surge de la acción de la ciudadanía y sus organizaciones al intervenir de forma directa o indirecta en la transformación de los sistemas políticos y sociales” (MinInterior, 2018, p. 7). Cabe señalar que la participación ciudadana se da en función de unos intereses sociales generales, como el acceso a servicios y la garantía de derechos, estos pueden realizarse de forma individual o colectiva; en el primer caso, de forma individual, la ciudadana o el ciudadano puede elegir y ser elegido y tomar parte en las elecciones, los plebiscitos, referendos, consultas populares y todas aquellas formas de participación democrática existentes; además, puede constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y difundir libremente sus ideas y programas (Bello, 2008); en segundo caso, de forma colectiva, la

ciudadanía puede organizarse, por ejemplo, a través de veedurías, grupos de control y vigilancia, asociaciones, consejos, comités, redes, etc. para hacer efectivo este derecho.

La participación se ha consagrado como un principio de **función tripartita**: una, de derecho humano y constitucional; la segunda, como deber de cada ciudadano tanto consigo mismo como con la colectividad y, tercera, como medio u oportunidad para reivindicar otros derechos (DAFP, 2018a, p. 53). Estas funciones se manifiestan en cualquiera de los siguientes **tipos de participación ciudadana**:

- **Política:** relacionada con el ejercicio del poder político y el vínculo entre los ciudadanos y el Estado, estas son las elecciones y toma de decisiones.
- **Social:** posibilidad de los ciudadanos de organizarse alrededor de sus temas o sectores de interés para participar activamente en su defensa y protección.
- **Comunitaria:** corresponde a los procesos mediante los cuales las comunidades priorizan sus necesidades e intereses y proponen soluciones locales desde sus propias realidades y recursos.
- **En la gestión pública:** es la vinculación de los y las ciudadanas en las distintas etapas de la gestión pública: i) diseño o formulación, ii) ejecución, iii) seguimiento y iv) evaluación de políticas, planes, programas y proyectos (DAFP, 2018c).

Ahora bien, el reto de una democracia auténtica consiste en garantizar que todos los miembros de la sociedad tengan una posibilidad real e igual de participar en las decisiones colectivas, por lo cual, la Corte Constitucional ha reiterado que, bajo el **carácter de grupo étnico** de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, es necesario asegurar su “adecuada inserción en la vida política y económica del país” (Sentencia N.º C-169/01), esto es, garantizar el ejercicio pleno de la participación ciudadana.

Entonces, la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros constituye el puente para **gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación**

(OIT N.º 169/89) además de que es la forma de materialización de la **Ley 70 de 1993**, dicha ley contempla diferentes disposiciones en favor de estos pueblos que, en tanto grupo étnico, tienen derecho a la propiedad colectiva y muchas otras garantías territoriales, políticas y sociales; entre estos derechos se encuentra el de ser denominados sujetos de especial protección constitucional en materia de los derechos fundamentales. Por lo cual, en reconocimiento del carácter del grupo étnico de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de Colombia; la Corte Constitucional ordenó al Ministerio del Interior el diseño e implantación de un plan de caracterización de dichos territorios, así como poner en marcha la ruta étnica para la protección de los territorios colectivos constituidos o no (Auto 005/09) con la finalidad de proteger los territorios ancestrales y colectivos habitados mayoritariamente por esta población.

### **1.3.2. Mecanismos de participación ciudadana y garantías para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**

La Constitución Política de Colombia de 1991, principalmente a través de los artículos 2, 40, 103 y 270, dicta que 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 2); que "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (artículo 40); que "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 103) y que "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" (artículo 270), para ello, pone a disposición de la ciudadanía mecanismos formales y no formales para intervenir individual o colectivamente, de modo que los pueblos étnicos incidan en los procesos, planes, programas y proyectos que afecten

positiva o negativamente la vida política, social, cultural y económica del país en los diferentes temas sectoriales del servicio del Estado.

Con el propósito de facilitar la comprensión de las herramientas jurídicas para la participación y el control social y atendiendo a su objetivo principal, dichas herramientas se presentan así:

- Mecanismos para obtener información y desarrollar escenarios efectivos de diálogo.
- Mecanismos para la protección de derechos.
- Mecanismos para la participación política.
- Espacios e instancias de participación democrática.

### **1.3.2.1. Mecanismos para obtener información y desarrollar escenarios efectivos de diálogo<sup>4</sup>**

Los mecanismos para el acceso y el diálogo sobre la información pública concretan la participación vinculante e informada, crean escenarios efectivos de diálogo entre la ciudadanía y los gobiernos y dotan de efectividad los desarrollos del control social. Estos son:

**Derecho de petición:** consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, es un derecho fundamental que tienen todas las personas para hacer peticiones respetuosas, de interés general o particular, ante las autoridades públicas o ante los particulares que cumplen alguna función pública, con el fin de que sean resueltas pronto, de fondo y de manera efectiva. Para esto, se establece que:

- Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los 10 días siguientes a su recepción (ver modelo en Anexo n.º 1).
- Las peticiones de consulta a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

---

4 Para mayor ampliación, consultar el documento de Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública (DAFP, 2018b)



- Cuando excepcionalmente no sea posible resolver la petición en los plazos señalados, antes del vencimiento se debe informar al interesado los motivos e indicar el plazo en que se resolverá o dará respuesta.

**Derecho de acceso a la información:** de conformidad con la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, es el ejercicio del derecho fundamental que tiene toda persona de conocer y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El mecanismo más utilizado es el derecho de petición en sus formas: escrita o verbal, incluido los medios electrónicos<sup>5</sup>, el cual deberá resolverse de manera oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y en formatos accesibles dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su recepción. Con relación al ejercicio de este derecho por parte de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, los sujetos obligados deberán conceder el acceso a la información sin discriminación, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin que se les obligue a manifestar razones o motivaciones para solicitar la información.

**Audiencias públicas:** según la Ley 1757 de 2015, son escenarios de diálogo entre la ciudadanía y las entidades públicas o privadas que gestionan aspectos de lo público, cuyo propósito es el de informar, explicar, justificar y/o consultar aspectos de la gestión pública a la ciudadanía, esta, a su vez, hace seguimiento y evaluación a los compromisos, planes y programas ejecutados por el sector público. Existen al menos tres tipos de audiencias:

- En el marco del proceso contractual: para aclarar los términos de referencia o pliegos de condiciones o para adjudicar los contratos.
- Ambientales: sobre decisiones en trámite que puedan causar impacto en el medio ambiente o en los recursos naturales renovables y para las cuales se exija permiso o licencia ambiental.

---

5 Entre los que se encuentran las redes sociales, pues la Corte Constitucional, en Sentencia T-230/20 concluyó que, siempre y cuando el recurso sea respetuoso y cumpla con los requisitos de ley, las redes sociales son un medio idóneo para hacer llegar este recurso.

- De rendición de cuentas: son espacios de interlocución, deliberación y comunicación en el que las autoridades de la administración pública evidencian los resultados de su gestión y la ciudadanía hace control social.

**Rendición de cuentas:** de acuerdo con la Ley 1757 de 2015, se trata de un proceso mediante el cual las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos: 1) informan sobre las decisiones y explican la gestión pública, sus resultados y los avances en la garantía de servicios y derechos, 2) dialogan con la ciudadanía y abren el espacio para que hagan preguntas y cuestionamientos mediante escenarios de encuentro presenciales y virtuales, y 3) responden por los resultados de la gestión a través de mecanismos de corrección o mejora en sus planes institucionales que respondan a los compromisos y evaluaciones identificadas en los espacios de diálogo y control de la ciudadanía.

**Consulta previa:** el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991, define la consulta previa como un derecho fundamental y específico de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que hace énfasis en el derecho inherente que tiene todo ser humano a ser consultado previamente siempre que la toma de decisiones pueda afectar su modo de vida, sus creencias, sus tierras y territorios; así como a participar, cuando sea posible, de los beneficios que se derivan de ciertos proyectos de desarrollo. Su propósito es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de estas comunidades, esto debe darse bajo un proceso de diálogo entre iguales a través de unos pasos establecidos:

1. certificar la presencia de una comunidad étnica en el área de un proyecto, obra o actividad (POA),
2. coordinar y preparar las estrategias que faciliten el proceso de consulta,
3. dialogar previamente o preconsultar con los representantes de las comunidades étnicas la ruta metodológica a seguir,

4. realizar el diálogo o consulta previa entre el Estado, el ejecutor y las comunidades étnicas, y
5. dar seguimiento a los acuerdos protocolizados en la consulta.

### **PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN:**

Defensa del derecho a la consulta previa de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

#### **Demandantes:**

1. Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato
2. Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato
3. Consejo Comunitario de la Costa Pacífica Norte “Los Delfines”
4. Consejo Comunitario General “Los Riscales”
5. Consejo Comunitario de Vuelta Mansa
6. Consejo Comunitario de Santo Domingo Boca de Tanando
7. Consejo Comunitario de Puerto Echeverry
8. Consejo Comunitario de Bellavista-Dubaza
9. Consejo Comunitario de Pavasa
10. Consejo Comunitario Villamaría de Purricha
11. Consejo Comunitario de Piliza
12. Consejo Comunitario de San Agustín de Terrón
13. Consejo Comunitario de Juradó
14. Consejo Comunitario de Cuevita
15. Consejo Comunitario de Virudó
16. Consejo Comunitario de la Molana
17. Foro Interétnico Solidaridad Chocó

**Demandados:**

18. Ministerio de Minas y Energía
19. Agencia Nacional de Minería
20. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
21. Ministerio del Interior

**Motivos de la acción:** vulneración a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras al expedir Resoluciones por medio de las cuales declararon y delimitaron áreas estratégicas mineras sobre sus territorios colectivos

**Disposiciones de la corte:**

- Revocó el fallo judicial proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, que revocó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que concedió el amparo solicitado dentro de la acción de la referencia.
- Tuteló los derechos a la consulta previa, al territorio, a la diversidad étnica y a la participación ciudadana de todas las comunidades indígenas y afrocolombianas que resultaron afectadas directamente.
- Dejó sin valor y efecto las Resoluciones n.º 180241 y n.º 0045 de 2012 y la Resolución n.º 429 de 2013
- Advirtió al Ministerio del Interior, al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería agotar el procedimiento de consulta previa y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y afrocolombianas que habiten los territorios que se pretenden declarar y delimitar como áreas estratégicas mineras.

**Acceso:**

[Consulte aquí la Sentencia T-766/15](#)



### 1.3.2.2. Mecanismos de protección de los derechos<sup>6</sup>

Los mecanismos de protección de derechos hacen referencia al cuerpo normativo disponible para la garantía de su ejercicio y goce.

**Acciones populares:** consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, son un mecanismo para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, es decir, aquellos que afectan el patrimonio, el espacio, la seguridad pública, la moral administrativa, la libre competencia económica, el ambiente y la salud pública, como son: el medio ambiente, la protección de lo público, la seguridad y los servicios públicos y sociales, para citar algunos ejemplos.

**Acción de grupo:** la Ley 472 de 1998 define las acciones de grupo como aquellas interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios de los derechos sociales, económicos, culturales o colectivos y las garantías fundamentales<sup>7</sup> de dichas personas. Esta acción se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios.

**Queja:** la queja es un mecanismo para prevenir y corregir la incursión en conductas irregulares de los servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas que, con el incumplimiento de los deberes, afecten el buen funcionamiento del Estado y se pueden presentar: en las oficinas de control interno disciplinario de la entidad a la que pertenezca el infractor, ante la Procuraduría General de la Nación y ante las personerías municipales y distritales.

---

6 Para mayor ampliación, consultar el documento de Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública (DAFP, 2018b)

7 Entre los que se encuentra el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a la aplicación de la ley en igualdad de condiciones, a la libertad –de conciencia, culto y religión–, a la intimidad personal, a la libertad de opinión, a la paz, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, a la libertad de asociación, a libertad política, a la formación y mantenimiento de una familia, a la protección especial de los niños, ancianos y mujeres cabeza de familia, el derecho a la propiedad privada, el derecho a acceder a la cultura, y la libertad de expresión, etc.

**Denuncia:** la Ley 1757 de 2015 establece que entre los hechos constitutivos de denuncia por presuntas irregularidades son: peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contrato, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato, abuso de autoridad, revelación de secreto, abandono del cargo, asesoramiento ilegal, empleo ilegal de la fuerza pública, abuso de la función pública, etc.<sup>8</sup>

**Acción de tutela:** el artículo 86 de la Constitución Política y los Decretos reglamentarios 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 404 de 2002 definen la acción de tutela como el mecanismo de protección de los derechos fundamentales más eficaz, ya que un juez analiza los hechos, hace las averiguaciones correspondientes, concluye si existe o no un daño inmediato o que pueda generar consecuencias irremediables e imparte órdenes de inmediato cumplimiento.

### PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN:

Acciones de tutela en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

**Lugar:** Cartagena, Bolívar

**Organización:** Consejo Comunitario Tierra de Baja

**Contraparte:** Alcaldía Municipal de Cartagena

**Motivos de la acción:** Presunta violación al derecho a la educación.

**Situación:** Existencia de un único centro educativo en la comunidad de Tierra Baja, donde sus estudiantes se encontraban en condiciones de hacinamiento, presentando problemas ambientales y sanitarios.

**Lugar:** Bogotá D.C.

**Organización:** Mujer integrante de la comunidad raizal, acompañada por el Grupo de Acciones Públicas – GAP de la Universidad del Rosario

**Contraparte:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

**Motivos de la acción:** Invocando la protección de los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación de la etnia raizal.

8 Para conocer las definiciones y ámbito de aplicación, consultar el documento de Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública (DAFP, 2018b, pp. 76-77)

<p><b>Disposiciones de la Corte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se ordenó garantizar la seguridad de vida e integridad de los estudiantes a través de la adopción de medidas de mitigación y daño para la prestación del servicio educativo digno.</li> <li>■ Se dio un año a la alcaldía para iniciar la construcción del Mega Colegio en Tierra Baja o, en su defecto, “el mejoramiento del existente siempre y cuando se ajuste a las necesidades determinadas por la proyección del crecimiento poblacional”.</li> </ul> <p>Se ordenó acompañamiento de la comunidad, la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría.</p> <p><b>Acceso:</b> <a href="#">Consulte la noticia aquí</a></p>	<p><b>Situación:</b> Proyecto turístico denominado “Spa Providencia”, que estaba en construcción desde 2013 por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la isla.</p> <p><b>Disposiciones de la Corte:</b></p> <p>Revocó las sentencias de primera y segunda instancia proferidas por el Tribunal Administrativo de San Andrés y de la Corte Suprema de Justicia respectivamente.</p> <p>Se ordenó la suspensión inmediata de las obras adelantadas en el proyecto Spa Providencia por parte del Ministerio de Comercio hasta que se adelante un proceso de consulta previa con los raizales del Archipiélago.</p> <p><b>Acceso:</b> <a href="#">Consulte la noticia aquí</a></p>
--	---

**Acción de cumplimiento:** la Ley 393 de 1997 define la acción de cumplimiento como una norma o un acto administrativo que impone deberes y obligaciones a una entidad que está reacia a cumplirlos; por eso, para poder iniciar este trámite es necesario haber solicitado el cumplimiento de la Ley a la entidad en cuestión y que esta se haya mantenido en el incumplimiento o no haya respondido dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud.

**Acción pública de inconstitucionalidad:** cualquier ciudadano o ciudadana puede interponer esta acción ante la Corte Constitucional cuando una Ley o Decreto con fuerza de ley viola un precepto constitucional, la cual deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días.

**Acción pública de nulidad:** cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, puede interponer esta acción ante el Consejo de Estado (entidades del nivel nacional) o ante los tribunales administrativos (entidades del nivel territorial) cuando un acto administrativo viola la Constitución, cabe señalar que la acción pública de nulidad deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días.

**Otras acciones:** en el marco de la protección a la cultura y saber ancestral de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros se identifica la interposición de la acción de cancelación del registro, que es un procedimiento mediante el cual una persona (natural o jurídica) puede solicitar la cancelación del registro de una marca, si el titular de la marca registrada provocó o toleró que esta se convirtiera en un signo común o genérico para identificar los productos o servicios para los cuales está registrada (Superintendencia de Industria y Comercio- SIC, s.f.).

## PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN:

Acción de cancelación del registro de una marca por vulgarización

**Lugar:** Pacífico

**Organización:**

Rosmilda Quiñones de la Asociación de Parteras Unidas del Pacífico Colombiano-Asoparupa

Ana Copete, directora del Centro de Desarrollo Empresarial de la Fundación Sociedad Portuaria (nieta de Petronio Álvarez)

Andrés Ramírez, gerente de la Fundación Sociedad Portuaria de Buenaventura

**Contraparte:** Viche del Pacífico S.A.S.

**Motivos de la acción:** En defensa de la protección y conservación de la destilación del viche como práctica ancestral.

**Situación:** Industrialización de los productos que identifican al Pacífico colombiano, como es el caso de bebidas alcohólicas, alcohol etílico viche, licor viche, licor viche sabor a anís, licor viche sabor a ron, licor viche sabor a tomaseca, licor viche sabor a crema y licor viche sabor a arrechón.

**Disposiciones de la Superintendencia:**

Cancelar el registro marcario N.º 572880, dando cumplimiento al mandato constitucional de proteger los bienes colectivos intangibles de las comunidades étnicas minoritarias, las cuales son titulares de derechos fundamentales específicos, entre los que se encuentra la preservación de su conocimiento tradicional

**Acceso:** [Consulte la noticia aquí](#)

### 1.3.2.3. Mecanismos de participación política<sup>9</sup>

Las Leyes 134 de 1993 y 1757 de 2015 reglamentan los mecanismos de participación señalados en la Constitución, estos incorporan a la ciudadanía en la toma de las decisiones políticas, toda vez que parten del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Estos son:

**Voto:** es el acto mediante el cual un ciudadano o ciudadana participa de manera activa en la elección de las personas que quieren que las representen o en la adopción de una decisión.

**Referendo:** es la convocatoria que se le hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, también, para que, a través de este mecanismo, se derogue o no una norma ya vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. Tipos:

- Derogatorio: cuando se someten algunas de las partes o la integridad de un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local para que el pueblo decida si la invalida o no.
- Aprobatorio: cuando se pone a consideración del pueblo si aprueba o rechaza, total o parcialmente, un proyecto de acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo, una resolución local o una iniciativa popular que no haya sido aprobada por la corporación pública correspondiente.

**Plebiscito:** es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República para apoyar o rechazar una determinada decisión del ejecutivo.

**Consulta popular:** es el mecanismo mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida a consideración del pueblo por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde para que ciudadanos y ciudadanas se pronuncien formalmente al respecto.

---

9 Para mayor ampliación, consultar la Cartilla de Control Social del Ministerio del Interior (2018).

**Revocatoria del mandato:** es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

**Cabildo abierto:** es la reunión pública de los concejos distritales, municipales y de las juntas administradoras locales (JAL) para que los habitantes puedan participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

**Iniciativa legislativa y normativa popular:** es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de ley y de acto legislativo (que pretende reformar la Constitución) ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales (JAL) para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por quien corresponda.

Figura 1. Porcentaje de apoyos ciudadanos requeridos para presentar solicitudes de iniciativas sobre mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Función Pública (s.f.)



## RECURSOS DE APOYO O INTERÉS:

[ABC del Estatuto de la participación democrática en Colombia:](#)

En temas de participación política, además, el artículo 176 de la Constitución Política de 1991 abrió la puerta para la creación de **circunscripciones electorales especiales** con el propósito de garantizar la representación parlamentaria de minorías étnicas y políticas y, en consecuencia, reflejar el carácter multicultural y multiétnico del país en la composición del Congreso de la República. Bajo este espíritu, la legislación colombiana garantiza para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras dos asientos en la Cámara de Representantes, las cuales fueron ratificadas a través de la Ley 649 de 2001.

Al respecto, Giraldo y López (2007) afirman que, si bien los espacios creados para la participación de los grupos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el Congreso presentan algunas disfuncionalidades y no terminan de garantizar una representación suficiente de estas comunidades, la circunscripción especial de negritudes puede interpretarse como un mecanismo de instauración de los derechos políticos de una población poco considerada para la toma de decisiones públicas. Asimismo, los autores resaltan que, aunque la asignación de dos curules en el Congreso para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no guarda correspondencia con la magnitud demográfica de esta población, ni tampoco con su peso electoral, al ser una representación de carácter nacional posee las siguientes ventajas:

- Las elecciones para circunscripciones especiales son realizadas en todo el territorio nacional y no exclusivamente en aquellas regiones en las cuales los grupos étnicos minoritarios tienen un peso demográfico significativo.
- La población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera no está concentrada en una o dos regiones, por el contrario, estas comunidades están dispersas en todo el territorio nacional,

razón por la cual, la representación de sus intereses no se puede concebir de manera excluyente en términos geográficos o regionales.

- Los grupos étnicos no son segmentos poblacionales homogéneos determinables y orientados por intereses unificados y consensuados, dada su amplia diversidad geográfica, económica, social y cultural (Giraldo y López, 2007).

### RECURSOS DE APOYO O INTERÉS:

Participación política en el marco de las circunscripciones electorales especiales

1. Identifique los candidatos o representantes de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros: [consulte aquí.](#)
2. Consulte la gestión que desarrollan en el marco de la Comisión Legal Afrocolombiana: [consulte aquí.](#)
3. Ejercer su derecho a apoyar, vigilar o controlar la acción de los representantes de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

#### 1.3.2.4. Espacios e instancias de participación democrática

Las instancias y mecanismos que permiten la intervención de la ciudadanía en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos son el conjunto de formas de organización en las que se encuentran e interactúan las entidades de la administración pública y representantes de la ciudadanía para informar, consultar a diferentes segmentos de la población, canalizar iniciativas ciudadanas, concertar acuerdos sobre temas específicos, concertar el diseño y ejecución de políticas o programas, tomar decisiones sobre el rumbo de la acción del Estado,

implementar algunas de esas decisiones y/o vigilar la gestión pública o sus resultados. Algunos espacios son de obligatoria creación, mientras que otros dependen de la oferta de las autoridades públicas<sup>10</sup>.

En la Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 1994 se respaldó la noción de participación relativa a la democracia participativa, afirmando que esta no se limita a la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica que el ciudadano pueda participar frecuente y permanentemente en los procesos decisorios no electorales que inciden en los asuntos públicos.

Se definieron diferentes espacios sectoriales de participación ciudadana en el desarrollo de mandatos constitucionales, de avances jurisprudenciales y de leyes que regulan e incentivan la participación ciudadana en los asuntos públicos, en los diversos sectores de la administración pública en los ámbitos social, cultural, económico y ambiental entre otros, así como de carácter poblacional relativos a pueblos étnicos, niños, jóvenes, mujer, población LGTBI y discapacidad, entre otros.

De acuerdo con Foro Nacional por Colombia (2020) existen 130 espacios de participación institucionales creados por diversos instrumentos legales. A continuación se listan los más conocidos de acuerdo con el porcentaje de ciudadanos que señaló su conocimiento en la encuesta realizada por Foro:

---

10 Esta definición es una adaptación de Función Pública con base en Velásquez, et. al., (2020).

Figura 2. Porcentaje de ciudadanos que conocen los espacios e instancias de participación



Fuente: Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública (2020), con base en Foro Nacional por Colombia (2020)

### 1.3.3. Autoridades territoriales, consejos comunitarios y organizaciones sociales para la incidencia pública<sup>11</sup>

La 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

11 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 3](#).

y administración interna de los territorios colectivos de comunidades negras" (p. 24), estos 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, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Los consejos comunitarios se presentan como una oportunidad para que los grupos de comunidades locales campesinas se integren en el proceso **étnico-organizativo** por el territorio, pues, en cumplimiento del artículo 32 del Decreto 1745 de 1995, son responsables de administrar el territorio dentro del cual tienen jurisdicción, estableciendo mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad y justicia en el reconocimiento y asignación de áreas de trabajo para las familias, evitando la concentración de las tierras en pocas manos y permitiendo un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que beneficie a todos los integrantes de la comunidad, en coherencia con 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 su 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>12</sup>, permiten la producción de normas que respondan a necesidades de las comunidades, orientan los trámites de los conflictos y ayudan a definir propósitos de largo aliento de la organización comunitaria, de acuerdo a 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, por eso, es importante entender que dicha autonomía 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**<sup>13</sup> que, para este caso son: la asamblea general, máxima autoridad del consejo y que está conformada por las personas que este mismo reconozca de acuerdo con su sistema de derecho propio y el registro o censo interno, es decir, que el consejo comunitario 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).

Si bien los consejos comunitarios son responsables de administrar el territorio, también los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros 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.

---

12 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.

13 Se refiere a la conformación, estructura, ordenación, distribución o composición de la forma de representación (autoridad del consejo comunitario). [Consulte aquí.](#)

Tabla 1. 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 su consejo comunitario se encuentra activo y con representación ante el Espacio Nacional de Consulta Previa, [consulte aquí](#).

Si le interesa el procedimiento y formatos para la inscripción de su consejo comunitario, [ingrese aquí](#).

A su vez, según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 y 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; estos pueblos disponen de diversos **escenarios de participación**, que son:

- **Espacio Nacional de Consulta Previa:** en este escenario 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:** es una 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:** son instancias creadas para hacer seguimiento del diálogo y debate entre las comunidades en el orden territorial y el Gobierno y, de ese modo, 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>14</sup> y la prestación del servicio educativo de acuerdo con 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 las 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.
- **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

---

14 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.

la armonización de los programas de víctimas pertenecientes a las comunidades y los que no pertenecen a estas, también 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.

## 1.3.4. Políticas, planes y proyectos interculturales de participación

### 1.3.4.1. Formulación participativa de políticas públicas desde la perspectiva diferencial y étnica

En el marco de las políticas públicas, los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado (Campos, 2008, p. 66). Entre los enfoques se encuentra el **participativo** y el **étnico**. El primero hace alusión a la intervención oportuna y real de todos los actores interesados en los momentos y procesos inherentes al desarrollo de las políticas públicas, mientras que el segundo, según la Ley 21 de 1991, “reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de los pueblos étnicos y toma debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente” a los pueblos indígenas, rrom, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, comunidades que representan de la diversidad cultural del país.

En este sentido, el **enfoque étnico-diferencial** analiza las prácticas de exclusión y discriminación que los grupos étnicos han vivido históricamente con el fin de transformarlas en inclusión social, en pro de lograr el goce efectivo de sus derechos. En este proceso se deben visibilizar las particularidades de la cosmovisión, cultura, origen e identidad de los grupos étnicos y orientar las actuaciones del Estado en función de estas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). La importancia de del **enfoque étnico-diferencial** para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, según Romaña y otros (2010), radica en que a partir de este es posible “aplicar desigualdad para llegar a la igualdad”, lógica inversa a la presenciada hasta el momento, porque cuando se le imponen reglas iguales a desiguales se perpetúa y mantiene la desigualdad, de modo que lo que se busca es que al que tiene menos se le dé más, puesto que es evidente que los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas

desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos (Romaña, et al., 2010); por ello, el llamado es a que desde las diferentes expresiones y representaciones de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros se sumen esfuerzos, fortalezcan capacidades y vigilen procesos de avance, desde perspectivas estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.

Conforme lo anterior, los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros deben participar de cada una de las **fases del ciclo de políticas públicas** (preparatoria, agenda pública, formulación, implementación, seguimiento y evaluación), para lo cual, las entidades públicas deberán garantizar:

- La debida identificación y caracterización de grupos de interés y ciudadanía vinculada.
- El diseño de estrategias de interlocución y concertación.
- El desarrollo de espacios de concertación con poblaciones, sectores y otros grupos de interés.
- El desarrollo de mesas de trabajo con los interesados para validación.
- Incorporar los ajustes sugeridos a los instrumentos.
- Socializar de las acciones de política incorporadas en el sector o entidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

La participación ciudadana, como cogestora y veedora de la aplicación del enfoque étnico diferencial en las políticas públicas, tiene como propósito conseguir que las acciones implementadas por el Estado conduzcan a exigir la eliminación de las desigualdades de hecho, a la vez que proponen prácticas equiparadoras y restablecedoras de los derechos fundamentales para grupos excluidos y discriminados, como es la igualdad humana de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

### 1.3.4.2. Planes y proyectos territoriales e interculturales de participación

El derecho al **desarrollo propio** está consagrado en referentes internacionales y nacionales, estos últimos de rango constitucional. En Colombia, además, está amparado en el artículo 1 de la Ley 70 de 1993 que apela al concepto de **fomento de desarrollo** para que los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros que están organizados alrededor de los consejos comunitarios puedan planear cómo desarrollarse social y económicamente desde su propia perspectiva.

Es así que los planes de desarrollo conocidos como planes de **etnodesarrollo** que formulan y proponen los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros son instrumentos de gestión y planificación en los que se plasman las perspectivas del propio desarrollo desde la visión particular de estas poblaciones (DNP, 2016), respaldados técnicamente por los principios de formalidad, legalidad, obligatoriedad, oportunidad y de compromiso a futuro por parte del Estado y otros actores involucrados, lo que convierte estos planes de etnodesarrollo en vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento.

Por su parte, el Ministerio del Interior (2019) plantea que los planes de **etnodesarrollo** contienen la visión del desarrollo propio que responde a las 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, por lo cual, deben establecer el conjunto de acciones para mejorar, abordar, fortalecer y preservar las condiciones de desarrollo que definan los grupos étnicos (p. 8).

Es por eso que en la formulación de dichos planes las comunidades deben responder a los fundamentos de: **territorio, identidad cultural, desarrollo sostenible, bienestar social y autonomía**, para ello, pueden apoyarse en los pasos propuestos por el Ministerio del Interior:

- Sensibilización, apropiación y presentación de los aspectos generales del plan.
- Diagnóstico participativo del plan.

- Formulación del plan. Acciones a seguir para llevar cada pilar y sus categorías a la situación esperada.
- Socialización y ajustes del plan.
- Aprobación del plan por la asamblea general del consejo comunitario.
- Socialización y entrega oficial a las entidades involucradas (MinInterior, 2019).

Además de los planes de etnodesarrollo, existe el **plan de manejo territorial**, este es un instrumento que se enmarca en un ejercicio posterior al proceso de titulación del territorio para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y está orientado al ordenamiento conjunto del territorio entre la comunidad y la corporación autónoma del departamento al que pertenezca.

Por supuesto, los grupos, pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras podrán proponer **proyectos de desarrollo** bajo el componente de diversidad cultural e inclusión social en los que interactúen con otras etnias y comunidades, siempre y cuando compartan los fundamentos descritos anteriormente, a fin de generar espacios de reflexión, diálogo y acción pública que incluyan el fortalecimiento de la implementación de políticas públicas, los marcos normativos, institucionales, el desarrollo de los territorios y la defensa de las culturas (Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2016).

### **1.3.5. Ciudadanías activas e incidencia política desde lo comunitario**

La ciudadanía de hoy 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 (Leal, 2006). Esta nueva ciudadanía requiere de sujetos sociales activos (actores políticos y

organizaciones propias) que definan lo que consideran sus derechos y luchan por su reconocimiento (Leal, 2006).

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 emerge y se fortalece en entornos de alta conciencia de la condición étnica y la pertenencia a una comunidad, de tal manera que el conocimiento y apropiación individual del conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento establecidos en la comunidad étnica, y que funcionan como elementos cohesionadores de la misma, se convierten en un motor para involucrarse y participar de forma coordinada en los procesos, planes, programas, proyectos y acciones que pudiesen afectarles, de este modo, aportan alternativas para resolver problemas o propuestas para mejorar sus condiciones de vida, su incidencia en los asuntos públicos y su representatividad política, entre otros, con lo cual, los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros pueden ganar espacios democráticos tanto en los contextos locales como nacionales y globales.

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>15</sup> y cogestionaria<sup>16</sup> (Leal, 2006).

---

15 Proceso ejecutivo en el 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.

16 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.



La ciudadanía activa basada en las propuestas que formulan los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros ha permitido la creación de nuevas relaciones culturales y políticas, 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 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 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 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 innovar la educación propia (etnoeducación) desde la inclusión, la diversidad étnica y cultural, la no discriminación, la erradicación del racismo, transformación de imaginarios y la construcción de currículos pertinentes y 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.

Asimismo, estas ciudadanías incentivan la creación de nuevos espacios públicos y diversas formas de organización y participación ciudadana, además de que generan cambios importantes no solo en la forma en que se toman de decisiones dentro del Estado, sino también en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía (Leal, 2006). Así, con la ciudadanía activa los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros refuerzan su cultura y el derecho a participar directamente en las nuevas definiciones del poder social.



# 2. Unidad II. Control social a la gestión pública

## 2.1. Justificación

El pueblo es soberano y, en ejercicio de esa soberanía, delega en el Gobierno la realización de los fines del Estado; la delega, pero tiene a la vez la facultad de intervenir en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas ciudadanas. Una de las principales formas de intervención ciudadana en las decisiones públicas es el control social y vigilancia de la gestión que, según el desarrollo normativo vigente, puede adelantarse a través de diversas modalidades, mecanismos y formas de organización (veedurías, grupos, asociaciones, consejos, comités, redes, etc.); razón por la cual, la presente unidad se convierte en una guía para que la población de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y sus expresiones organizativas comprendan las bases conceptuales (qué, con qué, sobre quién y para qué) y metodológicas (pasos) que constituyen al control social, de tal manera que puedan incidir de forma individual y colectiva en la defensa y protección del interés su grupo, comunidad, vereda o municipio.

## 2.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** conocer las formas de realizar control social a los diferentes objetos de vigilancia de su interés y entender el proceso para pedir cuentas a las entidades públicas.

**Hacer:** vigilar y hacer seguimiento de forma individual y colectiva a la gestión pública a través del control social y la petición de



cuentas, y proponer nuevas acciones a partir de referentes claves de experiencias de participación ciudadana estratégicas.

**Ser:** valorar los alcances de hacer seguimiento crítico y control social a los objetos de vigilancia de su interés y de la petición de cuentas a las entidades públicas como forma de garantizar los derechos de su pueblo.

## 2.3. Contenidos

### 2.3.1. Control social (y petición de cuentas) a la gestión pública

La **gestión pública** es el “conjunto de actividades desarrolladas por los organismos del Estado para formular, ejecutar y evaluar la atención de las necesidades y la solución a los problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios, sobre la base de metas que deben ser acordadas democráticamente” (DAFP, 2018a, p. 15). Así, la gestión se refiere a las actividades, a lo que se hace, generalmente en el marco de los servicios sociales, programas, proyectos, contratos e interventorías que se ejecutan total o parcialmente con recursos públicos; mientras que lo público hace referencia a lo que es común, a lo que es de todos y para todos (Cunill, 1997, p. 24; Bresser y Cunill, s.f., p. 31).

La gestión pública debe estar rodeada de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, no solamente para perfeccionar el sistema de elección, sino también para favorecer la participación ciudadana (García, 2007, p. 1). Es entonces que aparece el **control social** como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual, o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados (DAFP, 2018a, p. 19).

Según la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015, el control social recae sobre toda la gestión del Estado, por lo cual, se puede llevar a cabo una labor de vigilancia e intervención preventiva a las tres ramas del poder

público (ejecutiva, judicial y legislativa), a los órganos de autónomos y de control, a la organización electoral, los particulares que desempeñen funciones públicas y a los que empleen en forma total o parcial recursos públicos. En la unidad 3 se caracterizará a cada uno de los actores mencionados en cuanto a su articulación institucional con autoridades públicas nacionales y territoriales.

De esta manera, y según lo propuesto por Función Pública, **el control social puede realizarse a través de:**

- Observaciones, sugerencias o mediante denuncias u otro mecanismo de protección de derechos.
- La evaluación de la garantía de derechos a través de los bienes y servicios que ofrecen las entidades públicas.
- La vigilancia del cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general mediante el seguimiento y evaluación de la gestión pública, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etc. (DAFP, 2018a, p. 20).

Así, el control social, que se materializa a través de la participación ciudadana, es una herramienta para la garantía de derechos que permite que los ciudadanos evalúen la forma como el Estado se organiza y actúa para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades, no solamente para identificar las posibles desviaciones a los acuerdos sociales (corrupción), sino para reconocer el avance en el cumplimiento de los términos del acuerdo social, es decir, "la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etc." (DAFP, 2018a, p. 21).

## 2.3.2. Veedurías de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

Una **veeduría ciudadana** es un mecanismo de participación establecido por la Constitución Política para que los ciudadanos se organicen y vigilen lo que hace el Gobierno, es decir, es una de las formas de hacer control social a la gestión pública (DAFP, 2018a, p. 23). Si bien un ciudadano puede ejercer su derecho sin necesidad de constituir una veeduría, dicha forma organizativa permite que los ciudadanos garanticen la calidad de los ejercicios y, de esa forma, su nivel de incidencia aumente al interior de la gestión pública.

El artículo 1 de la Ley 850 de 2003, reglamentaria de las veedurías ciudadanas, establece que las veedurías podrán ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. El artículo 5 de la misma Ley precisa que esta vigilancia se realizará en los ámbitos nacional, departamental y municipal del nivel central o descentralizado, incluyendo aquellas indirectas o con participación de capital privado, así como particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas.

Desde Función Pública hemos planteado que el ejercicio de vigilancia que realizan las veedurías ciudadanas debe recaer en:

- La correcta aplicación de los recursos públicos.
- La forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados.
- El cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados.



- La calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas.
- La contratación pública.
- La diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado (DAFP, 2018a, p. 23).

En orden con lo anterior, y atendiendo a las prácticas culturales, territoriales y educativas identificadas; el Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico (PNFV-EE), de la serie de documentos de consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, y cuyo propósito es generar conocimientos de derechos específicos y desarrollar habilidades y competencias que fortalezcan e incentiven las acciones de control social y veeduría de los pueblos étnicos, propone los siguientes **pasos<sup>17</sup> para el control social** de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros mediante la conformación de veedurías ciudadanas:

**Paso 1: diálogo de saberes.** La concepción que se ha construido sobre el control social. Consiste en realizar un ejercicio de reflexión y diálogo que permita entender cuál es la concepción que se ha construido sobre el control social, debido a que cada pueblo, o incluso cada asistente, puede entenderlo de manera distinta.

**Paso 2: caracterización territorial de las problemáticas o situaciones de interés común en los que la comunidad desea enfocar su atención y que surgen a partir de las dinámicas sociales construidas en cada territorio.** Esta caracterización permite identificar cuáles son los problemas estructurales que afectan a los pueblos, no solo entendiendo la disposición geografía y espacial del territorio, sino también la relación de su entorno y que surge en la dinámica local-global.

**Paso 3: asociar las problemáticas a las estructuras organizativas propias.** Identificar y establecer qué grupos, áreas o comités están relacionados con las problemáticas o situaciones de interés identificadas y caracterizadas en los pasos 1 y 2 y establecer cuánto han avanzado en

---

17 Consulte en detalle el [Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico](#), diseñado y dispuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

el trabajo investigativo o acciones precisas sobre las mismas, a fin de asignar la tarea de cuidado de lo público a las personas que dentro de la comunidad tengan más conocimiento sobre cada situación.

**Paso 4: plantear la problemática particular y definir el objeto de cuidado de lo público.** Elegir conjuntamente la problemática particular en la que se va a enfocar la atención para establecer el objeto de cuidado de lo público y asignar los responsables para adelantar el seguimiento.

**Paso 5: conformar la veeduría ciudadana y establecer el plan de trabajo.** Es la comisión de seguimiento encargada de comunicar el proceso tanto a las entidades públicas como a su propia comunidad (ver paso 2).

**Paso 6: establecer criterios de evaluación y seguimiento.** Definir las prácticas comunitarias de evaluación y rastreo (mapas, indicadores de bienestar, indicadores de seguimiento comunitario, etc.)

**Paso 7: Recoger, identificar y analizar la información estratégica.** Para llevar a cabo este punto puede usar fuentes de información propias, institucionales, no institucionales, directas del plan, programa o proyecto, etc.

**Paso 8: Elaborar el informe.** A partir de los datos recolectados (paso 7) se elabora el informe de resultados sobre el proceso de vigilancia y cuidado de lo público, el cual se debe comunicar a las comunidades en los escenarios que se establezcan para tal fin.

### **2.3.3. Temas de vigilancia y seguimiento desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**

El **control social** tiene por objeto el “seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como de la prestación de los servicios públicos y la correcta utilización de los recursos y bienes públicos por parte de las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas” (DAFP, 2018a, p. 20). En este sentido, si el control social busca

la garantía de la realización de los fines del Estado, y la Ley 1757 de 2015 define diversos objetivos, uno de los primeros pasos para su realización es la definición del **objeto de vigilancia**, es decir, ese algo público de interés colectivo que será el centro de la veeduría ciudadana.

También, plantea el DAFP (2018a, p. 28) que para llevar a cabo el ejercicio de vigilancia las veedurías deberán identificar un **plan, programa o proyecto** que se financie con recursos públicos, que esté en ejecución o próximo a ejecutarse y que el objetivo sea el de garantizar el ejercicio de un derecho o la prestación de un servicio público, que puede ser ejecutado por entidades estatales, privadas u organizaciones no gubernamentales, para resolver o atender problemas y situaciones de una población y/o territorio específico.

En tanto los temas de vigilancia y seguimiento están anclados a la realización de derechos y prestación de servicios, que bien pueden materializarse a través de políticas, planes, programas, proyectos u otros; pueden ser objeto de control social todas aquellas acciones del Estado relacionadas con: la garantía de los derechos fundamentales, las disposiciones legales generales y específicas, los planes y acuerdos programáticos, etc. (ver Anexo n.º 2), así como los derechos específicos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, a saber:

- 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.
- 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 con la sociedad dominante y frente a otros grupos étnicos y partidos políticos, partiendo de la lógica propia cultural, es decir, 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>18</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.).

### **2.3.4. Experiencias claves de participación ciudadana en el control social desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros**

A manera de ejemplo, a continuación se presentan algunas experiencias significativas de participación ciudadana desde los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

---

18 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

Tabla 2. 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 autocuidado 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</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 Atrato 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</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
<b>GÉNERO E INCLUSIÓN</b>	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>	<a href="#">Consulte aquí</a>

DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
<b>FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL</b>	INCODER <sup>19</sup> 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, centro y capitanías de la zona oriente del Departamento del Cauca.	Fortalecimiento del proceso organizativo de 12 de los consejos comunitarios del norte, centro y capitanías de la zona oriente del Departamento del Cauca	<a href="#">Consulte aquí</a>

19 Antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, entidad liquidada mediante el Decreto 1850 del 16 de noviembre de 2016.



DERECHO O TEMA DE INTERÉS	COLECTIVO / ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	LOGROS (INCIDENCIA)	ACCESO
<b>EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19</b>	Proceso de Comunidades Negras PCN	Establecimiento de mecanismos para el monitoreo de las repercusiones del COVID-19 en los territorios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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:</li> <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>	<a href="#">Consulte aquí</a>

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



# 3. Unidad III. Articulación institucional con autoridades públicas nacionales y territoriales

## 3.1. Justificación

El ciudadano tiene el derecho constitucional de incidir en todo el ciclo de la gestión pública, además de ejercer el control que corresponda, por ello, las entidades deben definir desde el momento de la planeación las actividades que adelantará para vincular en su gestión al ciudadano y a cada grupo de valor en específico. Esta unidad muestra cómo los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, desde sus formas organizativas, pueden participar, intervenir y controlar la gestión de las entidades públicas que tienen obligaciones hacia ellos y, de esta manera, cogestionar la realización de los derechos individuales y colectivos que les han sido declarados.

## 3.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** explicar la configuración y dinámicas de la gestión pública y analizar su rol de incidencia a través de la participación ciudadana.

**Hacer:** desarrollar acciones que incidan en los diferentes momentos del ciclo de la gestión pública y aporten a la construcción de los planes de participación ciudadana de las instituciones públicas con obligaciones frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Ser:** cooperar activamente, desde sus formas organizativas propias, con las diferentes instituciones públicas de la estructura administrativa del Estado con obligaciones frente a los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

## 3.3. Contenidos

### 3.3.1. Estructura administrativa del Estado colombiano y responsabilidades frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros<sup>20</sup>

Bajo el principio<sup>21</sup> de separación del poder y el principio de centralización política y descentralización administrativa, el Estado colombiano se organiza en tres ramas del poder público<sup>22</sup>:

**Legislativa:** representada por el Parlamento o el Congreso, es la responsable de formular leyes, ejercer control político sobre el gobierno y reformar la Constitución. La integran el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

---

20 La mayoría de la información aquí relacionada es extraída de la Guía para la gestión pública territorial n.º 1. Elementos básicos del Estado colombiano (DNP y ESAP, 2011).

21 Para conocer los demás elementos y fundamentos del Estado colombiano, ver el [Anexo n.º 4](#).

22 Es la conjunción de fuerza y competencia que le otorga al Estado la capacidad de dirigir e imponer decisiones sin oposición ni resistencia en relación con los asuntos que regulan la vida en sociedad (DNP y ESAP, 2011).

**Ejecutiva:** representada por el presidente de la República, los ministerios y los departamentos administrativos<sup>23</sup>, es la encargada de planificar, orientar, impulsar y ejecutar lo establecido en la Constitución y las leyes. En esta rama se encuentran las autoridades que se ocupan de los asuntos del Estado en su conjunto (nacionales) y las que se ocupan de los asuntos propios de cada una de las secciones en que se divide el territorio (territoriales), conforme la desconcentración, la delegación y la descentralización de tareas<sup>24</sup>.

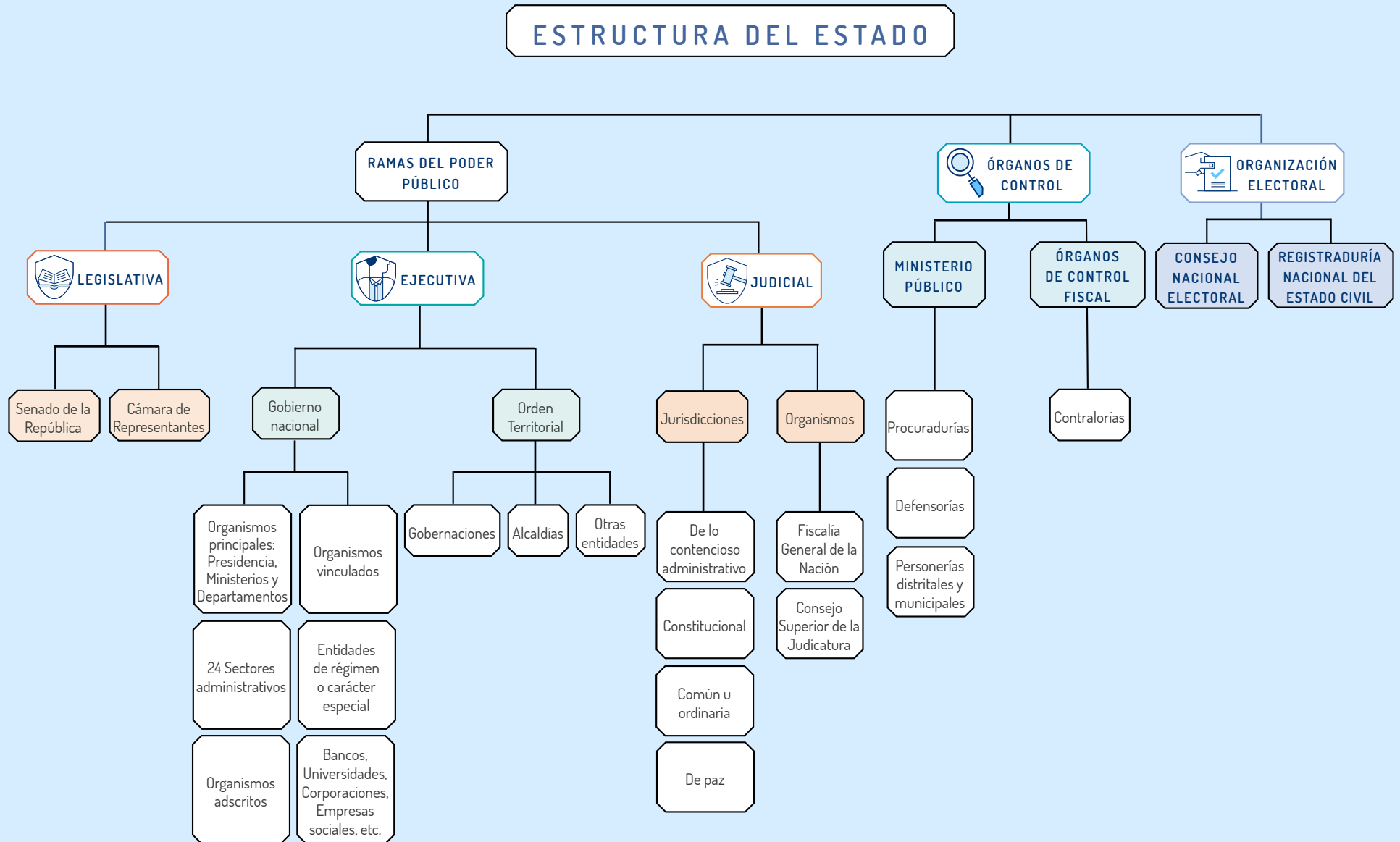
**Judicial:** representada por las cortes y tribunales que solucionan los conflictos y controversias (entre los ciudadanos y entre estos y el Estado). Se organiza según los tipos de jurisdicciones: común u ordinaria, de lo contencioso administrativo, constitucional y de paz.

---

23 Son organismos del sector central que forman parte del Gobierno en la misma jerarquía de los ministerios, pero sin iniciativa legislativa. Son entidades de carácter técnico encargadas de dirigir y coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones.

24 Para mayor claridad, consultar la Guía para la gestión pública territorial n.º 1. Elementos básicos del Estado colombiano (DNP y ESAP, 2011).

Figura 3. Estructura del Estado colombiano



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

A su vez, el Estado colombiano dispone de órganos autónomos e independientes que contribuyen al cumplimiento de las demás funciones del Estado. Estos son:

Los **órganos de control**, que se encargan del control de la actuación disciplinaria de los funcionarios y autoridades públicas y de las quejas de la ciudadanía sobre estos, también defiende a los ciudadanos de posibles tratos no justos y les brinda apoyo para garantizar la realización de sus derechos y acceso a servicios; además, vigilan el manejo de los recursos públicos y son entidades clave para prevenir y actuar frente a la corrupción.

La **organización electoral** está compuesta por el conjunto de entidades que tienen a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, brinda garantías de participación y transparencia a los ciudadanos; además, en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se responsabilizan de todo lo referente al registro civil y a la identidad de las personas.

Así pues, conforme se define en la Constitución, el Estado colombiano y las instituciones que lo representan, está llamado a "(...) proteger a todas las personas residentes en el país, su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades", en cumplimiento de sus fines de "(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural (...)", tiene por **obligaciones** frente a sus poblaciones:

- Respetar: abstenerse de interferir en el disfrute de cada derecho.
- Proteger: impedir que otras personas interfieran en el disfrute de cada derecho.
- Realizar: **adoptar medidas** apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de cada derecho.

Frente a esta última obligación, los Estados deberán adoptar medidas de inmediato, independientemente de los recursos de que dispongan, en esferas como la "eliminación de la discriminación", y podrán adoptar medidas progresivas hasta el máximo de los recursos (de todo tipo) de

que dispongan para lograr la plena efectividad de los derechos (Naciones Unidas, 2018).

Finalmente, y frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial dicta que es responsabilidad del Estado: 1) garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación, 2) asegurar a toda la población igual título a gozar de tales derechos y 3) aprobar la legislación o la promoción de los derechos en las políticas públicas que se requieran.

### 3.3.2. Institucionalidad pública, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para la protección y garantía de derechos

De manera general, y siguiendo la información aportada en la unidad sobre mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública (DAFP, 2018b), las autoridades del Estado que están obligadas a promover, proteger y garantizar los derechos ciudadanos son:

**Corte Constitucional:** encargada de sentar la jurisprudencia sobre los derechos fundamentales y revisar las acciones de tutela.

#### PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN:

Recursos interpuestos por los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros ante la Corte Constitucional

**Sentencia:** Sentencia T-680/16

**Demandante:** Rosmery Terranova Romero como agente oficiosa (madre) de Andrés Eduardo Guevara Terranova

**Demandado:** Universidad Industrial de Santander (UIS)

**Sentencia:** Sentencia SU097/17

**Demandante:** Carmelina Newball Bryan y otros del Archipiélago de San Andrés y Providencia



**Situación:** se vulneraron los derechos a la igualdad y la educación del aspirante Andrés Eduardo Guevara Terranova, negando la demanda de admisión especial solicitada con base en el Acuerdo 134 del 2011 que ofrece beneficios a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

**Disposiciones de la Corte:**

Obligó a la Universidad Industrial de Santander a admitir al aspirante en el programa de medicina para el período 2017-I, sin verificar el cumplimiento de requisitos adicionales y sin aplicar los puntajes de corte de la prueba Saber 11<sup>º</sup>. Lo anterior, debido a la verificación de los requisitos para otorgar el cupo.

Obligó a la Universidad Industrial de Santander a realizar al menos tres jornadas de capacitación a los funcionarios de la oficina de admisiones de la universidad y los miembros del Comité de Admisiones, con una extensión de dos horas a lo largo de un trimestre, las cuales deben ser dictadas por expertos que conozcan el tema de comunidades étnicas, haciendo énfasis en la existencia de medidas afirmativas en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

**Demandados:**

- Ministerio de Cultura
- Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Alcaldía de Providencia y Santa Catalina
- Consorcio Teatro R101-Llorona

**Situación:** no vincularon a la comunidad raizal al proceso de consulta previa en la conformación de un espacio para expresar muestras artísticas, principalmente musicales, por lo tanto, se genera lesiones:

- A los componentes de identidad raizales
- A la conservación, cuidado y protección del patrimonio musical
- A la preservación del patrimonio cultural
- Al fortalecimiento del sentido de pertenencia

**Disposiciones de la Corte:**

Dejó sin efectos la ejecución del convenio de asociación n.º 9677-SAPII0013-445-2015 suscrito entre los demandados.

<p><b>Acceso:</b> <a href="#">Consulte aquí la Sentencia T-680/16</a></p>	<p>Obligó al Ministerio del Interior a realizar el proceso de consulta previa con un comité compuesto por representantes del pueblo raizal mediante un procedimiento previamente consultado.</p> <p>Obligó a las partes a establecer los criterios de diseño e implementación futura del esquema de operación, funcionamiento y mantenimiento del complejo cultural Midnight Dream, espacio determinado para la manifestación de representaciones artísticas y culturales.</p> <p><b>Acceso:</b> <a href="#">Consulte aquí la Sentencia SU097/17</a></p>
---	--

**Jueces:** encargados de administrar la justicia. Ante ellos se interponen las diferentes acciones constitucionales de protección de derechos humanos.

**Defensoría del Pueblo:** adscrita al Ministerio Público, hace parte de los organismos de control del Estado y es la entidad encargada de defender y promover los derechos humanos de todos los colombianos, con base en la defensa del debido proceso. En lo que corresponde a la tutela, la Defensoría tiene dentro de sus funciones, hacer uso de la acción de tutela para proteger el interés de una persona o un grupo de individuos cuando es necesario y solicitar a la Corte Constitucional la revisión de fallos de tutela.

**Fiscalía General de la Nación:** debe investigar e indagar los hechos que contengan características de un delito y que lleguen a su conocimiento a través de una denuncia, querrela, petición especial o por cualquier otro medio idóneo. Así, de conformidad con sus funciones, a la Fiscalía General de la Nación, por medio del fiscal director de la investigación,

Le corresponde dirigir, coordinar, controlar jurídicamente y verificar técnica y científicamente las actividades que desarrolle la policía judicial (DAFP, 2018b).

**Procuraduría General de la Nación:** vigila la conducta de los funcionarios públicos, estableciendo las sanciones disciplinarias a las que haya lugar cuando violen la Constitución y las leyes, obtengan indebido provecho para sí de los recursos públicos, entorpezcan o sean negligentes en el desarrollo de investigaciones y no denuncien hechos delictivos de los cuales tengan conocimiento por el cargo que desempeñan (DAFP, 2018b).

**Contraloría General de la República:** institución encargada del control en la ejecución de los recursos del Estado. Desarrolla la vigilancia de la gestión fiscal con base en un procedimiento cuyas premisas son el control concurrente integral o vigilancia selectiva, transitoria o permanente (Decreto Ley 403/2020). Lo anterior significa, que el control se realiza después que han sido ejecutados los recursos; y que se considera selectivo ya que, a través de un procedimiento técnico, se escoge una muestra representativa dentro del total de gastos e inversiones desarrolladas por la administración (DAFP, 2018b).

A su vez, y atendiendo a la promoción, protección y garantía de los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, el **Ministerio del Interior**, de conformidad con el Decreto 2893 del 11 de agosto de 2011, tiene la obligación de garantizar el goce del derecho fundamental a la consulta previa a los sujetos colectivos de protección especial<sup>25</sup>. Para ello, ha delegado en la **Dirección de Asuntos para**

---

25 La Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. En el mismo sentido indicó, que “los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno” y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”. De otra parte, la Corporación afirmó que: “un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular” (Sentencia T-341/16)

**Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras** la responsabilidad de formular, coordinar y promover políticas públicas encaminadas al mejoramiento de los procesos de gestión territorial y de Gobierno a fin de fortalecer la gobernabilidad local, la seguridad y convivencia ciudadana mediante la articulación permanente del nivel nacional con las entidades territoriales, étnicas y las poblaciones vulnerables, de modo que se promueva el respeto a los derechos humanos y la adecuada gestión de los asuntos nacionales en el territorio<sup>26</sup>.

Todas las entidades del Estado tienen obligaciones frente a la garantía de derechos de la población colombiana de acuerdo con sus competencias y responsabilidades frente a los mismos, las cuales también tienen estas responsabilidades frente a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. Por ejemplo, el Ministerio de Salud y Protección Social tiene la responsabilidad frente a la sociedad de "conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación de actores de salud con el fin de mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud...", esta es una responsabilidad que vincula a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, con quienes tienen la misma obligación de garantizar el derecho a la salud a través de sus servicios.

Además del conjunto de entidades del Estado y sus responsabilidades frente a la sociedad y de las entidades enunciadas para promover, proteger y garantizar el derecho a la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros; las principales entidades del nivel nacional con obligaciones específicas frente a este grupo poblacional son:

---

26 Para conocer en detalle las Funciones de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, [consulte el portal oficial aquí](#).

Tabla 3. Entidades del orden nacional con obligaciones ante los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

ENTIDAD	OBLIGACIÓN
Ministerio de Cultura	<p>Salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Lenguas y tradición oral</li> <li>■ Organización social</li> <li>■ Conocimiento sobre la naturaleza, el universo, la medicina</li> <li>■ Producción tradicional y fabricación de objetos artesanales</li> <li>■ Artes populares, actos festivos y eventos religiosos</li> <li>■ Cultura culinaria</li> </ul>
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	<p>Investiga, produce y difunde el patrimonio antropológico, arqueológico, histórico y etnográfico del país.</p>
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	<p>Define la política Nacional Ambiental y promueve la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.</p>
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	<p>Evalúa, monitorea y controla que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permisos o trámites ambientales se realicen de manera transparente, objetiva, oportuna y con calidad técnica y jurídica para el equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo del país.</p>

ENTIDAD	OBLIGACIÓN
Unidad de Restitución de Tierras	Conduce a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión administrativa, para la restitución de sus tierras y territorios para la realización de sus derechos sobre estos y, con ello, aportar a la construcción de la paz en Colombia.
Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas	Coordina las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado, en articulación con la sociedad, para reparar integralmente a las víctimas y contribuir a la inclusión social y a la paz.
Centro Nacional de Memoria Histórica	Recupera, conserva y divulga las memorias plurales de las víctimas, así como del deber de memoria del Estado y de todos los victimarios con ocasión de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano sin ánimo de venganza y en una atmósfera de justicia, reparación y no repetición.

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

De otro lado, son competencias de las entidades públicas del nivel territorial, en relación con la garantía de los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros:

Tabla 4. Entidades del orden territorial con obligaciones ante los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

ENTIDAD	OBLIGACIÓN
Alcaldías	Los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv <sup>27</sup> recibidos el año inmediatamente anterior, donde se encuentren asentadas comunidades indígenas y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros debidamente acreditadas por la autoridad competente, destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población.
Gobernaciones	Los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, destinarán al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros debidamente acreditadas por la autoridad competente y que se encuentren asentadas en aquellos municipios no beneficiarios de asignaciones directas o con ingresos menores a los que se refiere este inciso.
Alcaldías y gobernaciones	Implementar las medidas de acuerdo con los componentes de la política pública en materia de víctimas afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Corporaciones autónomas regionales	Ejercen como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, ejecutan políticas, planes, programas y proyectos ambientales a través de la construcción de tejido social para contribuir al desarrollo sostenible y armónico de cada región.

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

27 Salarios mínimos legales mensuales vigentes

Finalmente, y dado que la Convención Americana<sup>28</sup> se pronunció en el año 2013 contra toda forma de discriminación e intolerancia, el Estado colombiano debe garantizar los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, de lo contrario, estos podrán apelar su restablecimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>29</sup>. A continuación, un ejemplo:

### PAUTA O EJEMPLO DE APLICACIÓN:

Demanda al Estado Colombiano por parte de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (operación génesis)

**Derecho en disputa:** Derechos a la vida, integridad personal y a no ser desplazado forzadamente

**Situación:** La “Operación Génesis” llevada a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 en el área general del Río Salaquí y Río Truandó, zona cercana a los territorios de las comunidades afrocolombianos del Departamento del Chocó, ocasionó la muerte de Marino López Mena y el desplazamiento forzado de cientos de personas pertenecientes a estas comunidades, además de:

- Vulneración al derecho a la propiedad colectiva de dichas comunidades sobre su territorio de posesión ancestral
- Desplazamiento forzado
- Explotación ilegal de recursos naturales por empresas o con permiso del Estado
- Falta de investigación a los hechos y responsables

28 La Convención Americana, también llamada Pacto de San José de Costa Rica, es un tratado internacional que prevé derechos y libertades que tienen que ser respetados por los Estados partes.

29 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos (conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos), cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana y, por lo tanto, ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de casos contenciosos, la supervisión de sentencias, emitir conceptos a consultas y dictar medidas provisionales (CIDH, 2020)



**Disposiciones de la corte:**

- Asumir la Sentencia de la CIDH como una forma constituida de reparación.
- Utilizar los medios para continuar con la mayor diligencia de las investigaciones que continúan abiertas, de igual forma, abrir las que sean necesarias con el fin de individualizar, juzgar y eventualmente sancionar a todos los responsables de los hechos del caso.
- Realizar la publicación de la sentencia y la difusión en los medios nacionales de mayor circulación.
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.
- Brindar tratamiento médico prioritario que requieran las víctimas.

Restituir el goce y uso de los territorios reconocidos según la normatividad interna a las comunidades afrodescendientes agrupadas en el Consejo Comunitario de las Comunidades de la Cuenca del río Cacarica.

Garantizar que las condiciones de los territorios restituyan a las víctimas.

Garantizar que las personas reconocidas como víctimas reciban indemnizaciones establecidas por la normatividad interna en un plazo contado a un año.

Pagar las cantidades fijadas por conceptos de vulneración materiales e inmateriales ocasionados a las víctimas, lo cual corresponde a la cantidad de: US\$ 70,000.00 para la señora Palacios, compañera de la víctima, así como la cantidad de US\$ 35,000.00 a cada hijo y US\$ 10,000.00 a cada uno de sus hermanos.

Rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la sentencia.

**Acceso:** [Consulte aquí el caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica \(Operación Génesis\) vs. Colombia](#)

### 3.3.3. Fases del ciclo de la gestión pública y la incidencia de las comunidades en cada una de estas

Como se indicó en las unidades I y II, 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 y bienes o servicios. De acuerdo con lo anterior, la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en cada fase del ciclo de la gestión puede ser:

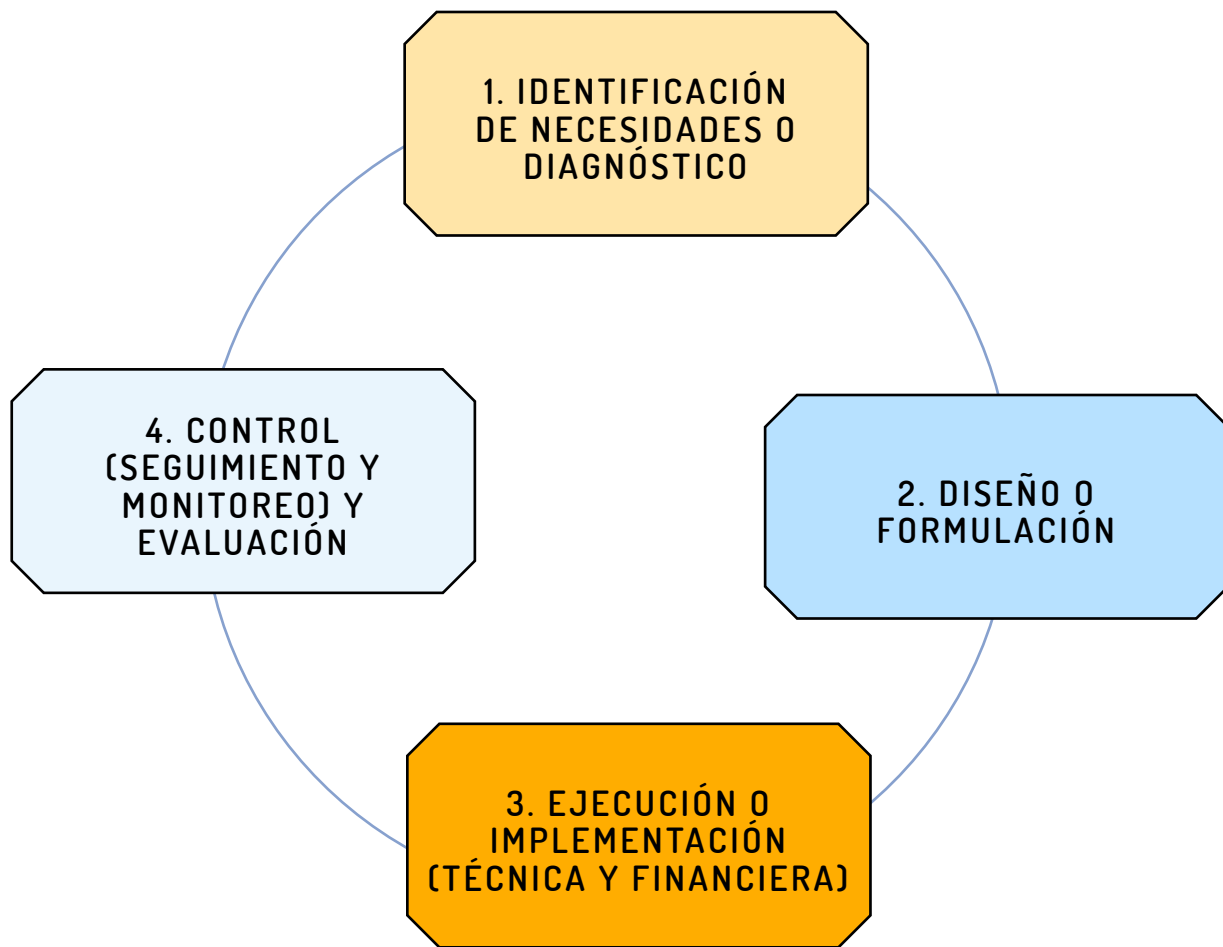
**Participación en la identificación de necesidades o diagnóstico:** en esta fase los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros participan en la construcción, la formulación o la expedición de una norma, política, plan, programa, proyecto, servicio o trámite. Para ello, aportan ideas, hechos, experiencias y propuestas para la caracterización de la situación abordada y la identificación de 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 tienen la posibilidad de dialogar y debatir con las entidades en diversos espacios e 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 los servicios públicos que van a recibir como parte de un programa o proyecto gubernamental. En esta fase los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros aportan conocimiento, experiencia y habilidades que contribuyen en la efectividad de esas iniciativas, de modo que se convierten en protagonistas o productores de sus propias soluciones.

**Evaluación y control ciudadano:** en esta fase los ciudadanos participan en la evaluación y la vigilancia de los avances y los resultados de la gestión pública y de las políticas, planes, programas, proyectos, servicios o trámites. Aquí se desarrollan, igualmente, los procesos de rendición de cuentas para cumplir con el deber que tienen las entidades y los organismos públicos de responder ante los ciudadanos sobre sus responsabilidades.

Figura 4. 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 5. Ejemplos 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,
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,
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 en favor 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 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,
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>	<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> <li>■ Pregunta directa en los espacios de diálogo</li> </ul>
Control (seguimiento y monitoreo) y evaluación	Recoger las voces de los pueblos étnicos sobre su percepción y conformidad con la gestión institucional en los temas que los vinculan.	Apartado con la sistematización de la información aportada por las comunidades étnicas en los informes institucionales.	<ul style="list-style-type: none"> <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 aquí la colección de prácticas de participación ciudadana.](#)

### 3.3.4. Plan de participación ciudadana y estrategia de rendición de cuentas

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 que hayan establecido para que los diferentes grupos de interés y la ciudadanía en general puedan hacer uso de sus derechos y deberes de participación y, en consecuencia, intervengan en la toma de decisiones sobre 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 ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, ya sea individualmente o en grupos representativos, logran que su gestión cuente con mayor información sobre necesidades, problemáticas, aspiraciones y la visión o futuro deseado, recursos potenciales y oportunidades existentes en el territorio.

Para que el Plan de Participación Ciudadana sea efectivo conviene que conjuntamente, entidad y poblaciones, se pregunten, 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 en dónde?, ¿qué oferta existe por parte de la entidad encargada? y ¿qué capacidades faltan en el Estado para atender esta situación?, entre otras, y que estos interrogantes sean resueltos a la luz de los principios de diálogo, igualdad, autonomía, respeto, compromiso, liderazgo, comunicación y adaptabilidad (DAFP, 2018d).

Finalmente, de este ejercicio colaborativo cada entidad deberá precisar en su Plan de Participación Ciudadana, como mínimo, lo siguiente:

- Fundamento conceptual y normativo para conocimiento de los grupos de interés y ciudadanía en general.
- Articulación del plan de participación con la planeación y gestión institucional de la entidad, con lo que se da protagonismo a la participación (derecho, deber y medio) y su rol facilitador en la consecución de los fines del Estado.

- Mecanismos de participación ciudadana dispuestos o habilitados en la entidad.
- Escenarios o espacios de participación ciudadana en la entidad.
- Consolidación de la estrategia de participación ciudadana, por ejemplo, con apoyo de una matriz que resuma: ciudadanos y los temas de mayor interés, espacios de participación, canales y actividades, acciones transversales, recursos humanos, presupuestales y materiales, metas, indicadores y escenarios para la difusión de resultados.

En articulación con el plan de participación ciudadana, las entidades también deberán diseñar e implementar la **estrategia de rendición de cuentas** como el mecanismo que consolida las actividades, instrumentos, espacios de diálogo y 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 a partir de la promoción del diálogo y la responsabilidad con todos los actores (DAFP, s.f.).

Los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros tienen el derecho, el deber y la oportunidad de participar en todo el proceso de la estrategia de rendición de cuentas, para lo cual deberán vincularse al desarrollo de los pasos que establece el Manual único de rendición de cuentas (MURC):

- **Análisis del grupo de interés:** a partir de la caracterización que hace la entidad podrán expresar los requerimientos 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.
- **Identificación de la información del proceso de rendición de cuentas:** buscar y recibir información que produce, obtiene, organiza y comunica la entidad en lenguaje claro sobre la gestión llevada a cabo en favor de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, de acuerdo con las características, necesidades y expectativas específicas que estos



hayan manifestado en las fases de diagnósticos y planeación.

- **Capacitación:** participar de la oferta de capacitación (y talleres) que brindan las entidades públicas con el fin de fortalecer las capacidades de diálogo colectivo entre la administración y la ciudadanía.
- **Fortalecimiento de la petición de cuentas:** usar los canales que disponen las entidades públicas para la petición de cuentas de ciudadanos y grupos de interés y que hacen parte de la rendición de cuentas sobre los resultados y avances en la garantía de los derechos y servicios (DAFP, 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 con las orientaciones y los lineamientos para una rendición de cuentas efectiva de cara a la ciudadanía, [consulte aquí](#).



# 4. Unidad IV. Integridad, transparencia y trato digno en la gestión pública

## 4.1. 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, la gestión pública 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 brinda una mirada sobre la aplicabilidad de los fundamentos y principios del servicio al ciudadano, incorporando el trato étnico-diferencial para la garantía de los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y el fortalecimiento de la relación de estos con el Estado.

## 4.2. Objetivos de aprendizaje

**Saber:** comprender conceptos, principios y formas de aplicación de la integridad pública, la transparencia y el servicio con trato digno



y relacionarlos con los deberes y obligaciones de los servidores públicos y los ciudadanos de su grupo, comunidad, vereda o municipio.

**Hacer:** participar en la construcción, seguimiento e incidencia en la implementación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) en su rol de ciudadano activo y corresponsable del fortalecimiento de su relación con el Estado.

**Ser:** colaborar en la prevención, identificación y gestión de riesgos de corrupción pública, aceptar las acciones afirmativas (discriminación positiva) y el trato digno con enfoque étnico recibido.

## 4.3. Contenidos

### 4.3.1. Integridad pública

En la administración pública, el **talento humano** es el activo más importante con el que cuentan las entidades y el gran factor de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados. Por esto, todas las personas que laboran en la administración pública deben 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).

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). De acuerdo con lo anterior, 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 éticas del servicio público estén alineadas en la defensa del interés general.

El Código de integridad define cinco valores: honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia, además de sus respectivos principios de acción que están planteados en los siguientes términos: “Qué hago” como servidor público íntegro y “Qué no hago” como tal, esto 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, 2018e, 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 HAGO?	¿QUÉ NO HAGO?
<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 HAGO?	¿QUÉ NO HAGO?
<b>RESPETO</b>	<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 HAGO?	¿QUÉ NO HAGO?
<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 HAGO?	¿QUÉ NO HAGO?
<b>DILIGENCIA</b>	<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 HAGO?	¿QUÉ NO HAGO?
<b>JUSTICIA</b>	<p>Actuar con imparcialidad, garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación.</p>	<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: Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública (2020), con base en Función Pública (2017).

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

- Contar con el liderazgo de la dirección, 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 (“qué hago” y “qué no hago”) a los cinco valores establecidos en el Código e incluir hasta dos valores adicionales (DAFP, 2019, p. 26).

¿Qué pasa si con todo lo anterior las entidades o los servidores públicos no están cumpliendo los valores del servicio público?, ¿o si en el desarrollo de sus funciones llegasen a incurrir en diferentes actuaciones que no se ajusten a la norma? Si el representante de un pueblo negro, afrocolombiano, raizal o palenquero tiene conocimiento de la existencia de un hecho irregular o contrario a los valores del servicio público, en cumplimiento de su deber de solidaridad, deberá informar a las autoridades, con el fin de activar los mecanismos de investigación y sanción que dieran a lugar. A continuación, algunas pautas:

1. En primera medida puede acudir a los canales de servicio al ciudadano de la entidad a la que pertenece el servidor público infractor. Esta debe contar con un canal especial para denuncias, aunque puede hacer uso de los canales presenciales (manifestación verbal o escrita) o a través de los canales virtuales (correo electrónico, formulario web, etc.).
2. Puede presentar la denuncia en forma anónima, es decir, que no será necesario que se identifique (nombre, apellido, cédula).
3. Aunque no es indispensable que presente pruebas, es importante tener en cuenta:

- Presentar una relación clara, detallada y precisa de los hechos de los cuales tiene conocimiento.
  - En lo posible, expresar cómo ocurrieron los hechos, dónde y cuándo.
  - Señalar quién o quiénes lo hicieron, si es de su conocimiento.
  - Adjuntar las evidencias que sustentan su relato, por ejemplo, si fue víctima de discriminación o maltrato y dispone de un video o grabación de audio, agréguela.
4. Luego de presentada la denuncia, la entidad hará la valoración pertinente y adelantará los actos internos para cerciorarse de que los hechos existieron y, por ende, identificar la responsabilidad del servidor público en la existencia de un hecho irregular o contrario a los valores del servicio público. El plazo para resolver la denuncia varía dependiendo del tipo de denuncia y organismo que deba atenderla, como en los casos de procesos disciplinarios que, por el proceso jurídico que implica, pueden tardar hasta cinco años<sup>30</sup>, mientras que las denuncias en el control fiscal en los organismos de control implican un proceso auditor que debe resolverse en máximo seis (6) meses posteriores a su recepción (artículo 79 de la Ley 1757 de 2015).
5. La entidad puede dar traslado a los entes externos de control o investigación para que adelanten las acciones pertinentes e impongan las sanciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar; sin embargo, el ciudadano denunciante también puede remitir copia o acudir directamente a estos:
- Procuraduría General de la Nación
  - Contraloría General de la República
  - Fiscalía General de la Nación

---

30 En razón a las cinco etapas que establece la Ley: (i) Indagación previa, (ii) investigación disciplinaria, (iii) suspensión disciplinaria, (iv) cierre de investigación y evaluación, y (v) juzgamiento. Sobre el conteo del término de la prescripción de la acción disciplinaria ver Sentencia 2003-00442 de septiembre 29 de 2009, Sala Plena del Consejo de Estado, C.P., Dra. Susana Buitrago Valencia.

Si el mecanismo que usa para poner en conocimiento de las autoridades el hecho irregular o contrario a los valores del servicio público es un derecho de petición, la entidad deberá emitir respuesta de las acciones adelantadas al respecto en un plazo no mayor a quince (15) días a partir de la recepción de la misma, (artículo 14 de la Ley 1755/15), por lo cual, sí se requiere los datos del peticionario (nombre, teléfono y dirección de correspondencia).

### 4.3.2. Transparencia y lucha contra la corrupción

La **política de transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción** le permite a las entidades articular acciones para la prevención, detección e investigación de los riesgos en los procesos de la gestión administrativa y misional de las entidades públicas, así como garantizarles a los ciudadanos el ejercicio del derecho fundamental de acceder a la información pública y a 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, lo que 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, a saber: 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.

Interesarse en acceder a la información respecto a la gestión de lo público, permite “hacer público lo público”, es decir, contribuye a la vigilancia y cuidado de los recursos (financieros, técnicos, humanos, etc.) de todos, lo cual incentiva la participación informada y con criterio en el proceso de toma de decisiones como cogestores de la administración pública. Esto, porque los comportamientos están motivados por el conocimiento que se

tiene de los asuntos, por lo tanto, acceder a la información es el primer paso para entender el sentido de lo público y sus afectaciones en los temas que son de interés para la ciudadanía en general y para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en particular.

Para que el derecho a la información de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros sea una realidad, los interesados pueden consultar la información pública que disponen las entidades en sus páginas web sin que los ciudadanos tengan que solicitarla, esto es: **transparencia activa** (DAFP, 2019, p. 86). Al respecto, y en atención a los lineamientos de la política de transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción; la información que deben publicar las entidades en sus páginas web debe organizarse en las siguientes secciones y contenidos:

- **Información y canales de contacto:** en esta sección debe contener la información relacionada con los datos básicos de la entidad, allí se especifican los canales de comunicación para los ciudadanos, usuarios y grupos de interés.
- **Información pública de interés:** son los conjuntos de datos abiertos de la entidad.
- **Estructura orgánica y talento humano:** se refiere a la información sobre las funciones y la estructura de la entidad, así como directorios de servidores públicos, entidades y grupos de interés.
- **Normativa:** contiene la información relacionada con la normativa que rige a la entidad, determina su competencia y le es aplicable a su actividad, así como aquella que produce para el desarrollo de sus funciones.
- **Presupuesto:** contiene la información relacionada con el proceso presupuestal.
- **Planeación:** contiene la información relacionada con las políticas y lineamientos de la entidad, así como con los procesos de planeación incluyendo la construcción participativa con la ciudadanía.
- **Control:** se refiere a la información relacionada con los

informes, planes de mejoramiento, entes y mecanismos de supervisión y control.

- **Contratación:** contiene la información relacionada con los procesos contractuales que adelanta la entidad contemplados en la Ley 1712 del 2014.
- **Trámites y servicios:** que contiene la información detallada de los trámites y servicios que la entidad presta a los ciudadanos, usuarios o grupos de valor.
- **Instrumentos de gestión de información pública:** contiene los instrumentos y mecanismos para la gestión de la información pública establecidos en la Ley 1712 de 2014 y de manera específica en el artículo 2.1.1.5.1 del Decreto 1081 del 2015.

Tabla 7. 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
<p>Los grupos étnicos desconocen sus derechos o no se encuentran interesados en acceder a la información que debe proveer la entidad.</p>	<p>Falta de ejercicio del derecho fundamental por desconocimiento de su titular (la ciudadanía, grupos étnicos, etc.).</p>	<p>Programas de difusión, divulgación y formación de los grupos étnicos en temas relacionados con el derecho al acceso a la información pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Colaborar, si se requiere, en el diseño o adecuación pedagógico de los programas de difusión, divulgación y formación en favor de los pueblos étnicos.</li> <li>■ Participar activamente en 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 de jornadas de socialización para la implementación efectiva de la Ley 1712 de 2014.	<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> <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>
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.		
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.	
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> <li>■ Posibles faltas disciplinarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adecuar los procesos de servicio al ciudadano con enfoque étnico diferencial.</li> <li>■ Supervisión y alertas sobre los tiempos de respuestas.</li> </ul>	
No se da respuesta oportuna a las solicitudes de información de los grupos étnicos.			

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



Como se observa en la columna sobre “Acción que puede emprender el ciudadano”, los ciudadanos pertenecientes a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros pueden hacer **solicitudes expresas de acceso a la información** pública a las entidades, quienes tienen la obligación de responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y gratuita, a esto se le conoce como **transparencia pasiva** (DAFP, 2019, p. 86). Cabe resaltar que, el artículo 24 de la Ley 1712 de 2014 señala que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones establecidas por la ley y la Constitución”, por lo tanto, puede hacer uso de los mecanismos de acceso a la información descritos en el apartado 1.3.2.1., o del formato dispuesto en el Anexo n.º 1 del documento.

Ahora bien, aunque haya una solicitud expresa de acceso a la información pública, la entidad puede negarla bajo algunas excepciones. **¿Qué información pueden negar las entidades públicas y cómo?** Existen casos excepcionales en los que se puede negar la información a la ciudadanía. El artículo 28 de Ley 1712 de 2014 señala estos tres casos:

- Tiene que haber una ley expedida por el Congreso que indique que determinada información es clasificada o reservada.
- Esa norma tiene que buscar proteger alguno de los intereses que se relacionan en los artículos 18 y 19 de dicha la Ley. En el primero, se habla de intereses de particulares, como la vida, la intimidad y los secretos industriales, entre otros. En el segundo, se habla de intereses públicos, como la seguridad nacional, las relaciones internacionales, el debido proceso y el desarrollo de investigaciones judiciales en etapas preliminares.
- Exponer las razones y pruebas por las cuales, al entregar la información, se causaría un daño presente, probable y específico que sea superior al interés de conocer la información.

### 4.3.3. Participación en la construcción, seguimiento e incidencia del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC)

El **Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC)** es un instrumento de tipo preventivo para el control de la corrupción, su metodología incluye cinco (5) componentes autónomos e independientes, los cuales cuentan con parámetros y soporte normativo propio y existe un (1) componente de iniciativas adicionales que permitan fortalecer su estrategia de lucha contra la corrupción.

Los **componentes** del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano son:

- **Gestión del riesgo de corrupción – mapa de riesgos de corrupción:** herramienta para identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción tanto internos como externos y establecer medidas orientadas a controlarlos.
- **Racionalización de trámites:** consiste en facilitar el acceso a los servicios que brinda la administración pública a partir de la simplificación, estandarización, eliminación, optimización, automatización de los trámites que brindan las entidades y, en consecuencia, acercar al ciudadano a los servicios que presta el Estado mediante la modernización y el aumento de la eficiencia de sus procedimientos.
- **Rendición de cuentas:** es una expresión del control social que comprende acciones de información, diálogo y responsabilidad que busca la adopción de un proceso transversal permanente de interacción entre el Estado y los ciudadanos.
- **Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano:** garantizan el acceso de los ciudadanos a los trámites y servicios de la administración pública, conforme a los principios de información completa, clara, consistente, con altos niveles de calidad, oportunidad en el servicio y ajuste a las necesidades, realidades y expectativas de los ciudadanos y grupos de valor.

- **Mecanismos para la transparencia y acceso a la Información:** recogen los lineamientos para la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública, según el cual, toda persona puede acceder a la información en posesión o bajo el control de las entidades públicas.
- **Iniciativas adicionales que permitan fortalecer su estrategia de lucha contra la corrupción:** son otras acciones que, de manera particular y conforme las dinámicas territoriales, la entidad emprende para prevenir y combatir la corrupción.

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), además de integrar los componentes descritos, debe cumplir con algunas generalidades que garanticen el cumplimiento de su objetivo y que los ciudadanos pertenecientes a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros pueden hacer efectivo su **derecho a la participación en la construcción, seguimiento e incidencia** en la implementación del PAAC, a saber:

**Socialización:** la entidad pública debe dar a conocer los lineamientos establecidos en el PAAC durante su elaboración, antes de su publicación y después de publicado. Para el efecto, la entidad deberá diseñar y poner en marcha las actividades o mecanismos necesarios para que los grupos de valor (entre los que se encuentran los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros) conozcan, debatan y formulen apreciaciones y propuestas sobre el proyecto del Plan. En este sentido, es deber de los ciudadanos pertenecientes a los grupos étnicos estar atentos a las fechas y canales a través de los cuales se harán las socializaciones, a fin de conocer y manifestar sus consideraciones y sugerencias sobre el proyecto del PAAC de acuerdo con las necesidades, expectativas e intereses de la comunidad a la que pertenecen. En especial, los representantes de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros podrán presentar a la entidad las observaciones y alertas relativas a riesgos de corrupción para que se definan los controles respectivos en el mapa de riesgos. Finalmente, la entidad debe estudiar cuáles de las observaciones formuladas incorporará en el documento del Plan y emitir respuesta formal sobre dichos ajustes a todos los interesados.

**Publicación, promoción y monitoreo:** las entidades deben publicar el PAAC a más tardar el 31 de enero de cada año en la página web oficial y, a partir de esta fecha, iniciar la ejecución de las acciones contempladas en cada uno de sus componentes. Con esta información los ciudadanos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros pueden hacer control social y vigilancia permanentemente al desarrollo de las actividades establecidas para ellos o que les son de interés. En estos casos, pueden hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana abordados en el subcapítulo 1.3.2 de este documento o consultar los informes de seguimiento que emite la oficina de control interno de la entidad en las siguientes fechas:

Tabla 8. Plazos del PAAC

PLAZO	ACCIÓN
31 de enero	Publicación del PAAC.
30 de abril	Primer seguimiento, deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de mayo.
31 de agosto	Segundo seguimiento, deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de septiembre.
31 de diciembre	Tercer seguimiento, deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de enero.

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

**Ajustes y modificaciones:** si después de la publicación del PAAC la entidad desea realizar ajustes y modificaciones necesarias y orientadas a mejorarlo, deberá motivar, justificar e informar tales adecuaciones a los ciudadanos y grupos de valor. En estos casos, los ciudadanos pertenecientes a los grupos étnicos deberán estar atentos a los canales de información y comunicación de la entidad, a fin de conocer los ajustes y modificaciones al PAAC propuestos por la entidad y poder hacer observaciones (si así

lo considera necesario) para que sean respondidas por la entidad en los términos que se indican en el punto socialización que aparece en este mismo apartado de generalidades del PAAC.

#### 4.3.4. Servicio al ciudadano y trato digno en la gestión pública

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).

En términos generales, para que la atención que brinda una entidad pública a sus ciudadanos y grupos de valor sea de **calidad** debe cumplir con condiciones de:

- **Cobertura:** los canales de atención dispuestos para interactuar con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros deben ser idóneos para llevar la información, brindar todos los servicios ofertados y atender los requerimientos específicos de las comunidades.
- **Certidumbre:** asegurar la claridad y cumplimiento en las condiciones de la prestación del servicio, es decir, las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se pueden solucionar inquietudes y realizar trámites. La interacción con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros se trata de la realización efectiva de todos los compromisos pactados, esto se convierte en 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:** es deber de las entidades conocer las características, necesidades, preferencias y expectativas de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales

y palenqueros y, a partir de esa información, adecuar su oferta, sus canales de atención, sus horarios, sus comunicaciones y demás aspectos del servicio prestado, de tal manera que se cumplan las expectativas las comunidades y se mejore su confianza y satisfacción frente a la oferta del Estado (DAFP, 2019, p. 26).

Este último ítem sobre cumplimiento de expectativas significa que, en aras de mejorar la prestación del servicio a los ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, las entidades públicas deberán generar las **acciones afirmativas** que sean necesarias, implementando actividades o incorporando medidas para equiparar las oportunidades de este grupo poblacional. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia 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.

Algunos ejemplos de pequeñas acciones afirmativas o diferenciadas que pueden establecer las entidades públicas en pro de mejorar el servicio brindado a los ciudadanos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, son:

- Caracterizar entre sus grupos de valor a los pueblos étnicos, haciendo uso de metodologías del enfoque diferencial.
- Recoger las necesidades y expectativas de los pueblos étnicos en relación con las actuaciones y alcance de la entidad.

- Llevar registros y realizar investigaciones sobre las características, formas de participación y demandas de las personas pertenecientes a comunidades étnicas que tienen interacción con la entidad.
- Garantizar que la información y comunicación con el ciudadano u organización que representa a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros sea en su lengua natural, clara y sencilla.
- Complementar y adaptar los trámites existentes en la entidad con lineamientos y aplicaciones específicas referidas a la prestación del servicio a los pueblos étnicos, por ejemplo, todo lo referido a la titulación de tierras colectivas.
- Consultar a los pueblos étnicos sobre su percepción y conformidad con la gestión institucional en los temas que los vinculan, incluyendo sus voces (orales o escritas) en los informes formales, esto como parte de la memoria institucional.

Es de anotar que los buenos hábitos y prácticas de **trato digno** deben ser transversales a las políticas de servicio al ciudadano. En el caso de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, su derecho al trato digno se ha visto empañado por la discriminación histórica o de facto<sup>31</sup> ejercida en contra suyo. De manera puntual, la UNESCO, en su Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, 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

---

31 "fáctica" o "de facto" es una expresión que literalmente significa "de hecho" y se utiliza para indicar que algo está ocurriendo (es real) o tiene efectos en ese mismo momento, aunque todavía no se le haya dado sustento jurídico (por ejemplo: a través de un fallo de la corte).

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 entidades y servidores en el ejercicio de validación o transformación del orden social desigual y excluyente construido en contra de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, entre otras, porque se ha evidenciado que en el servicio público ha habido discriminación por origen étnico-racial, el cual consiste en **tratar a una persona de manera no favorable** por su determinación étnica o por poseer características personales asociadas con la raza (como la textura del cabello, el color de la piel o las facciones faciales).

Sobre esto, la Corte Constitucional ha declarado que la discriminación implica afectaciones inmateriales a la dignidad humana y, por lo tanto, al orden constitucional. La vulneración del derecho a la igualdad y 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 la raza (Sentencia T-691/12). Entendido de esta manera, 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 de integridad (honestidad, respeto, diligencia, justicia y compromiso), están llamados a interactuar siempre de forma 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 persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera puede exigir de los servidores públicos? 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". Ahora bien, la carta de trato digno de las entidades públicas puede ser un primer instrumento para reivindicar el servicio al ciudadano negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, sin embargo, es necesario que se revalúe su alcance, pues son documentos que deben ser complementados con el enfoque diferencial étnico y para ello 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 gestión pública.
- 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, y en el marco de los valores públicos (honestidad, respeto, diligencia, justicia y compromiso), los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros pueden y deben exigir que el servicio, trato e interacción ocurridos en el marco de la relación Estado-ciudadano:

- Reivindiquen su condición como sujetos de derechos, siendo los servidores públicos el puente que facilita el acceso a los servicios y derechos, a partir de la información y orientación que suministran.
- Suministran una atención con perspectiva étnica diferencial que eleven la dignidad de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.
- 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 por su pertenencia étnica o condición física.
- Eliminen cualquier juicio de valor o estereotipo con relación a los grupos étnicos.

# 5. Ruta metodológica

La metodología de formación de la presente propuesta de programa de fortalecimiento dirigido a pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros está centrada en el diálogo de saberes y sirve como técnica didáctica y de aprendizaje colaborativo basado en problemas. A continuación se explica la aplicación de la metodología y la técnica didáctica.

## 5.1. Diálogo de saberes

El diálogo de saberes, como metodología de formación, se basa en establecer un proceso comunicativo con los participantes en donde interactúan y se correlacionan dos o más lógicas de pensamiento, en este caso, las interacciones se dan alrededor de las concepciones tanto institucionales como comunitarias de los temas de democracia, participación ciudadana, ciudadanía activa, control social, anticorrupción y transparencia. Dialogar sobre las diferentes concepciones de los participantes sobre los temas, tiene como objetivo incentivar la construcción común del conocimiento, lo cual se logra a través del intercambio y socialización de ideas, creencias, nociones, prácticas, historias y vivencias (Salas, 2013) para alcanzar una comprensión en conjunto de los conceptos y contenidos del curso.

En el proceso de formación, y en los espacios de interacción dentro de este, existe un sujeto que domina el tema y un sujeto que aprende del mismo desde sus características históricas, contextuales y culturales, esto porque quien enseña no es el que sabe todo sobre el tema, sino que es el mediador capacitado para tomar la iniciativa, mientras que el estudiante puede realizar expansiones sobre el mismo, creando entre ambos una relación de reciprocidad (Not, 1987). Así, en el marco de esta propuesta de programa de formación, el papel del profesor es el de crear condiciones para el trabajo conjunto donde puede recrear, concretar y construir los contenidos desde las concepciones que han forjado los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Una manera de adentrarse en el diálogo de saberes es iniciar por preguntar las visiones propias de los participantes sobre los diferentes conceptos clave, con lo cual se reconoce a los participantes del proceso de formación (estudiantes y facilitadores) como sujetos de conocimiento que tienen formas diferentes de concebir los temas.

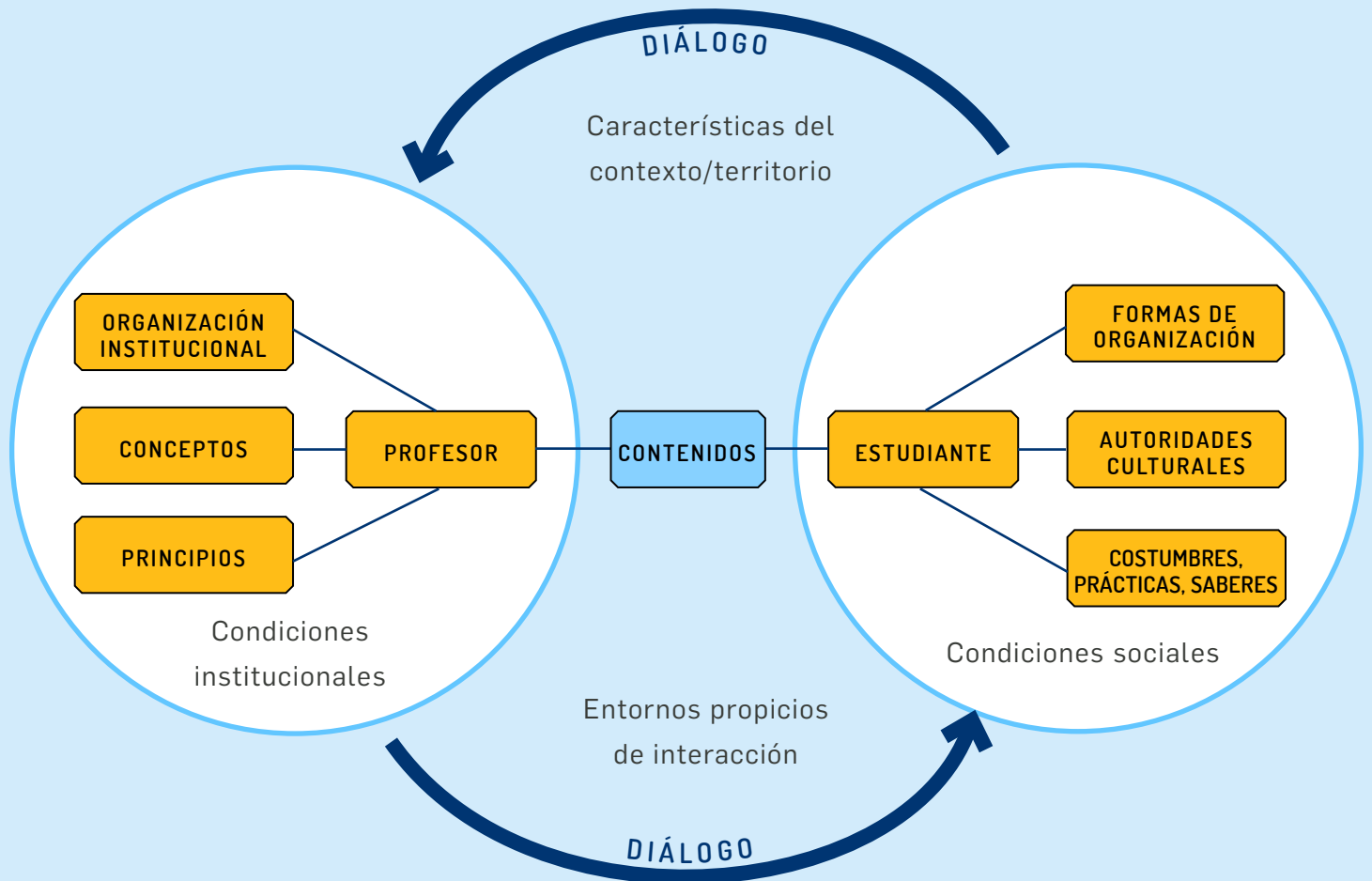
### 5.1.1. Diálogo de saberes desde el enfoque étnico

Adelantar ejercicios de diálogo de saberes desde el enfoque étnico implica tener en cuenta las características que están relacionadas con la construcción de identidad de los pueblos étnicos, ya que cada comunidad tiene sus propias formas de comprender los fenómenos y procesos sociales. Por lo tanto, para realizar el diálogo de saberes con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en torno a los temas de esta propuesta de programa: **democracia, participación ciudadana, ciudadanía activa, control social, plan anticorrupción y transparencia, etc.**, primero se debe identificar y reconocer las costumbres, tradiciones, formas organizativas, saberes, autoridades y prácticas que ha construido cada grupo, lo que facilita el abordaje de las temáticas desde puntos más cercanos a su realidad e impulsa la apropiación de los conocimientos compartidos.

Realizar un ejercicio de explicación de los contenidos a través del diálogo de saberes donde se trabaje sobre las características culturales de cada pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero permite instalar capacidades ciudadanas en los participantes, debido a que el conocimiento se vuelve tangible y más sencillo de aplicar. Los componentes que se deben incorporar en la práctica del diálogo de saberes son:

Figura 5. Guía diálogo de saberes

Características culturales, identitarias, organizativas, culturales e históricas de los pueblos negros, afros, raizales y palenqueros



Fuente: Elaboración Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Función Pública (2020), basado en el modelo de comunicación sociológica planteado por Lozano (1996)

## 5.2. Aprendizaje colaborativo y basado en problemas

La apuesta de comprensión de los contenidos desde el diálogo de saberes se acompaña por la técnica didáctica de aprendizaje colaborativo basado en problemas, esto le va a permitir a los participantes aterrizar los conceptos de **democracia, participación ciudadana, ciudadanía activa, control social, plan anticorrupción y transparencia, etc.**, a partir de la identificación de problemáticas y el planteamiento de posibles soluciones, de modo que esta técnica consiste en que los participantes analicen los problemas identificados hasta plantear una solución, cabe señalar que ese recorrido debe hacerse en grupos de y manera colaborativa (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, s.f.).

El aprendizaje colaborativo aparece en la administración pública como un recurso didáctico que acompaña el diálogo de saberes y que permite profundizar un tema de interés para un grupo poblacional particular. En ese sentido, un primer nivel comprendería dialogar sobre los contenidos definidos y, una vez compartido el conocimiento alrededor de estos, se realizan ejercicios puntuales de resolución de problemas en los que el estudiante cree soluciones que respondan a las lógicas institucionales y comunitarias que son transversales a la participación ciudadana y, por supuesto, el ejercicio de vigilancia y control social de lo público.

El aprendizaje colaborativo basado en problemas de esta propuesta de programa de formación dirigido a pueblos negros, afrocolombianos raizales y palenqueros se propone:

- Crear una experiencia compartida de aprendizaje que le permita al estudiante la posibilidad de poner en práctica los conocimientos aprehendidos de manera colaborativa.
- Desarrollar habilidades en el estudiante para la identificación y solución de problemáticas que se presenten en su entorno, en relación con los contenidos compartidos.
- Reflexionar de manera crítica sobre los contenidos compartidos y analizar su rol de incidencia como ciudadano.

# 6. Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá (2013). Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial. Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado el 31 de agosto de 2020 de: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineamientos\\_distritales\\_para\\_la\\_aplicacion\\_de\\_enfoques\\_.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/lineamientos_distritales_para_la_aplicacion_de_enfoques_.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá (2017). Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas del Distrito. Bogotá D.C.: Secretaría de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado el 31 de agosto de 2020 de: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia\\_para\\_la\\_formulacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_del\\_distrito\\_capital.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/guia_para_la_formulacion_de_politicas_publicas_del_distrito_capital.pdf)

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.

Banrepcultural (s.f.). Democracia. Banrepcultural. Red Cultural del Banco de la República en Colombia [en línea]. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Democracia>

Bello, F. (2008). Desarrollos legales y alcances sociales de la participación ciudadana en el distrito capital. Trabajo de Grado. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP

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.

Bresser, P. y Cunill G. (1998). "Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal". Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: CLAD/Paidós. Pp. 25-56. Recuperado el 25 de agosto de 2020

de: [https://www.researchgate.net/publication/255626333\\_Entre\\_el\\_estado\\_y\\_el\\_mercado\\_lo\\_publico\\_no\\_estatal](https://www.researchgate.net/publication/255626333_Entre_el_estado_y_el_mercado_lo_publico_no_estatal)

Campos, A. (2008). "Una aproximación al concepto de lo social desde trabajo social". Revista Tendencias & Retos, 13. Pp. 55-70.

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/CartaIberoamericanaEticaeIntegridadFuncionPublica%20\(2\).pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presidências/CartaIberoamericanaEticaeIntegridadFuncionPublica%20(2).pdf)

Congreso de Colombia (04 de marzo de 1991). Ley 21 del 4 de marzo de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989. DO: n.º 39.720. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032>

Congreso de Colombia (27 de agosto de 1993). Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. DO: n.º 41.013. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388>

Congreso de Colombia (30 de julio de 1997). Ley 393 de 1997. Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. DO: n.º 43.096. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=338>

Congreso de Colombia (6 de agosto de 1998). Ley 472 de 1998. Por la cual se 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. DO: n.º 43.357. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188>

Congreso de Colombia (19 de noviembre de 2003). Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. DO:



n.º 45.376. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

Congreso de Colombia (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011. Por medio de la cual por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO: n.º 47.956. Recuperado el 24 de septiembre de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Congreso de Colombia (06 de marzo de 2014). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. DO: n.º 49.084. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Congreso de Colombia (6 de julio de 2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. DO: n.º 49.565. Recuperado el 24 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Constitución Política de la República de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Corte Constitucional (14 de abril de 1994). Sentencia n.º C-180/94. MP: Dr. Hernando Herrera Vergara. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>

Corte Constitucional (07 de diciembre de 1995). Sentencia n.º C-585/95. MP: Dr. Hernando Herrera Vergara. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-585-95.htm>

Corte Constitucional (14 de febrero de 2001). Sentencia n.º C-169/01. MP: Dr. Carlos Gaviria Días. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm>

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](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-1105-08.htm)

Corte Constitucional (26 de enero de 2009). Auto 005/09. MP: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.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 Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2020). Sistema Interamericano de Derechos Humanos [En Línea]. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de: [https://www.corteidh.or.cr/que\\_es\\_la\\_corte.cfm](https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm)

Cunill, G., (1997). Repensado lo público a través de la sociedad. Ecuador: CLAD. Editorial Nueva Sociedad. Recuperado el 26 de agosto de 2020 de: [http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio\\_paginas/archivos/Repensando%20lo%20p%C3%BAblico%20a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20sociedad.pdf](http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio_paginas/archivos/Repensando%20lo%20p%C3%BAblico%20a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20sociedad.pdf)

Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2018a). Control social a la gestión pública. Fase de sensibilización. Módulo 1. Bogotá, Colombia: DAFP. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2018\\_Modulo\\_1\\_control\\_social\\_gestion\\_publica.pdf/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d?t=1582124656865](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2018_Modulo_1_control_social_gestion_publica.pdf/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d?t=1582124656865)

---(2018b). Mecanismos jurídicos para el control social a la gestión pública. Fase de fundamentación. Módulo 2. Bogotá, Colombia: DAFP. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2018\\_Modulo\\_1\\_control\\_social\\_gestion\\_publica.pdf/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d?t=1582124656865](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34206843/36546256/2018_Modulo_1_control_social_gestion_publica.pdf/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d?t=1582124656865)

---(2018c). Acción juvenil y control social. Fase de focalización. Módulo 11. Bogotá, Colombia: DAFP. Recuperado el 11 de septiembre de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/>

[documents/34206843/36546256/2018\\_Modulo\\_11\\_accion\\_juvenil.pdf/3014a15a-40e6-ba9f-3c40-88290057cab0?t=1582124662734](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34233785)

--- (2018d). Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública. Bogotá, Colombia: DAFP.

--- (2018d). 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.). 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>

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 y Escuela Superior de Administración Pública-ESAP (2011). Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Bogotá D.C., Colombia: DNP y ESAP. Recuperado el 01 de septiembre de 2020 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf>

García, I. (2007). "La nueva gestión pública: Evolución y tendencias". Presupuesto y Gasto Público 47. España: Instituto de Estudios Fiscales. Pp. 37-64. Recuperado el 26 de agosto de 2020 de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)

Giraldo, F. y López, J. (2007). Mecanismos de participación política electoral afrodescendiente en Colombia. Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Pp. 9-17

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (s.f.). El aprendizaje basado en problemas como técnica didáctica. Monterrey, México: Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Recuperado el 26 de agosto de 2020 de: <http://sitios.itesm.mx/va/dide/documentos/inf-doc/abp.pdf>

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)

Lozano, C (1996). Modelo sociológico de comunicación de masas. Monterrey, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Ministerio de Cultura y Patrimonio (2016). Proyecto Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza e inclusión social, Pdc. Segunda Fase (2013-2016) [en línea]. Ecuador. Recuperado el 31 de agosto de 2020 de: <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/programa-de-interculturalidad/>

Ministerio del Interior (2018). Control Social. Democracia, participación y acción comunal. Bogotá, Colombia: MinInterior. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla.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.

Naciones Unidas (2018) ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales? [En línea]. Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Naciones Unidas. Recuperado el 07 de septiembre del 2020 de: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/WhataretheobligationsofStatesonESCR.aspx>

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>

Not, L (1987). "El estatuto del cosujeto en las situaciones pedagógicas". Educar 11. Toulouse, Francia: Universidad de Toulouse-le-Mirali. Pp. 79-93. Recuperado el 26 de agosto de 2020 de: <https://www.raco.cat/index.php/Educar/article/view/42183/90084>

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 Internacional del Trabajo-OIT (7 de junio de 1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra: OIT. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/CONVENIO-OIT-169.pdf>

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>

Presidencia de la República (12 de octubre de 1995). Decreto 1745 de 1995: Por el cual se 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 se dictan otras disposiciones. DO n.º 42.049. Recuperado el 31 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7389>

Presidencia de la República (11 de agosto de 2011). Decreto 2893 de 2011: Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. DO n.º 48.158. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64476>

Presidencia de la República (02 de agosto de 2018). Decreto 1372 de 2018: Por el cual se 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 se dictan otras disposiciones. DO n.º 50.673. Recuperado el 21 de agosto de 2020 de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87801>

Romaña, N., Geovo, C., Paz, F. y Banguero, E. (2010). Titulación Colectiva para comunidades negras en Colombia. Bogotá, Colombia: Espacio Creativo Impresores

Salas, M. (2013). Los Sabores y las Voces de la Tierra: Visualizando la Soberanía Alimentaria en los Andes. Bolivia. Pp. 135-186. Recuperado el 26 de agosto de 2020 de: <https://pubs.iied.org/pdfs/G03611.pdf>

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) (s.f.) Cancelación del registro de marcas. Superintendencia de Industria y Comercio [En línea]. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de: <https://www.sic.gov.co/node/87>

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Bogotá D.C.: Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado el 15 de septiembre de 2020 de: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Tomo1-Participacion-Ciudadana-El->

[entorno-de-la-participaci%C3%B3n.pdf](#)

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>







# 7. Anexos

## 7.1. Anexo n.º 1. Modelo de derecho de petición para solicitud de información

Ciudad y fecha

Nombre

Cargo

Entidad

Ciudad

Referencia: Solicitud de información

Respetado señor/a:

En ejercicio del derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, y del derecho de acceso a la información pública, consagrado en los artículos 20 y 74 de la misma, desarrollado por la ley 1712 de 2014, de manera respetuosa le solicito la siguiente información:

(Indicar la información que se solicita. Si son varios puntos es mejor enlistarlos o enumerarlos).

La respuesta a la presente solicitud la recibiré en la (dirección de correspondencia del solicitante. Puede incluir una dirección electrónica).

Cordialmente,

[Firma del peticionario]

[Nombre del peticionario]

[Cédula del peticionario]

## 7.2. Anexo n.º 2. 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".
	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".

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
Referentes internacionales	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 (...)".
	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
Bloque constitucional	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 prevaecía 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
Bloque constitucional	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
Leyes	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.
	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.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
Leyes	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".
	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.

MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
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.
	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.



MARCO	DISPOSICIÓN	OBLIGACIÓN
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 chocoano y bajo y medio Atrato.
	Conpes 3310/04	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.
	Plan Nacional de Desarrollo, 2018	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

### 7.3. Anexo n.º 3. Hitos y logros de los movimientos sociales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros<sup>32</sup>

HITO	EVENTO
<b>SIGLOS XV A XIX</b>	Entre 10 y 60 millones de personas esclavizadas en las Américas y procedentes de África.
<b>SIGLOS XVI A XIX</b>	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.
<b>SIGLO XVII</b>	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.
<b>SIGLO XVIII</b>	Aumentaron los movimientos de esclavos en la provincia del Cauca y costas Atlántica y Pacífica, incrementando el cimarronaje y fortaleciendo los palenques.
<b>1810</b>	Independencia de Colombia.

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

HITO	EVENTO
<b>1821 - 1825</b>	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.
<b>1851</b>	Abolición de la esclavitud, decretada por parte del liberal José Hilario López.
<b>1886</b>	Constitución [conservadora] de Colombia.
<b>SIGLO XX</b>	“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 fuera 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 y 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, que convocó por 3 días en Cali 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>Se celebra el III Encuentro regional y I del Litoral Pacífico, en Tumaco-Nariño, 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
<b>DÉCADA DE LOS AÑOS 90</b>	1991: Constitución Política de Colombia.
	1993: Ley 70 de 1993 o Ley de negritudes.
	A partir de la Constitución, Ley de negritudes y Ley de Educación, se crean y reconocen universidades y centros de investigación para afrocolombianos
	Universidad Tecnológica del Chocó
	Universidad del Pacífico en Buenaventura
	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann"
	Otras organizaciones afrocolombianas y sus redes, muchas de ellas lideradas por mujeres.
<b>SIGLO XXI</b>	<p>Espacios de diálogo y reflexión:</p> <p>2002: Primera Conferencia Nacional Afrocolombiana</p> <p>2003: Conferencia Nacional Afrocolombiana</p> <p>2005-2008: Relanzamiento de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas</p>
	<p>Nuevas formas organizativas:</p> <p>2003: Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato</p> <p>2010: Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas</p>

## 7.4. Anexo n.º 4. Elementos y fundamentos del Estado colombiano

ELEMENTO / FUNDAMENTO	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
Estado social de derecho	Implica que el Estado colombiano, en su organización y funcionamiento, se orienta a buscar la solución a los requerimientos sociales de la población, lo cual se hace en el marco de un conjunto de normas, esto es, el Estado, en su actuar, se rige por el derecho.
República unitaria, descentralizada	Colombia está organizado como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios).
Autonomía de las entidades territoriales	Los departamentos, distritos y municipios que conforman el Estado a escala territorial, en el marco de la Constitución y las leyes, tienen la capacidad de: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas) y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales (recursos económicos).
Democrática, participativa y pluralista	Colombia es un Estado cuya soberanía reside en el pueblo, por tanto, es una democracia. Así mismo, en el país se promueve la participación de la ciudadanía (para ser elegidos, elegir y decidir), sin discriminación alguna (pluralista).
Respeto de la dignidad humana	Reconocimiento del valor del ser humano y que se predica con respecto de la familia, las diversas culturas, las condiciones de trabajo y la vivienda.

<b>ELEMENTO / FUNDAMENTO</b>	<b>PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS</b>
El trabajo	Reconocimiento de la actividad humana, libre y lícita que una persona desarrolla, en forma independiente o asalariada, para satisfacer necesidades de diferente naturaleza.
La solidaridad de las personas	Reconocimiento de la obligación de toda persona de contribuir al bienestar de los otros seres humanos, en especial de los más necesitados.
La prevalencia del interés general	Reconocimiento de la conveniencia de la sociedad en su conjunto, antes que de la importancia y valor del interés de una persona.





## Propuesta de Programa para el Fortalecimiento de la Relación Estado-Ciudadano Dirigido a los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros

---

ABRIL 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.

