

Sentencia T-276/22

Referencia: Expediente T-8.374.654

Acción de tutela presentada por Dayana Blanco Acendra, Daniel Gómez Mazo, Ana Margarita González y Eliana Alcalá de Ávila, directora e investigadoras de Ilex-Acción Jurídica; Ana María Valencia, presidenta de la Asociación Colombiana de Economistas Negras “*Mano Cambiada*”; José Santos Caicedo, representante de la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros-PCN; Rossana Mejía Caicedo, Consejera Mayor de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC); Marino Córdoba Berrio, representante legal de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES); y Emigdio Cuesta Pino, secretario ejecutivo de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia, y los ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil veintidós (2022)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados el 1º de diciembre de 2020, en

primera instancia, por el Juzgado Veintiuno Administrativo de Bogotá, y el 18 de marzo de 2021, en segunda instancia, por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Aclaración previa

Son varios los vocablos que ha empleado el ordenamiento jurídico y las propias comunidades afrocolombianas para identificarse; y no existe un concepto general que los agrupe o logre recoger sus matices y diversidades en una sola expresión. Incluso, el concepto de “*comunidades negras*” que introdujo el artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991, la Ley 70 de 1993 y otras normas reglamentarias fue objeto de reproche por el significado peyorativo que por mucho tiempo recibió la palabra “*negro/a*”.¹ El Censo 2018, por su parte, se refiere a *raizales, palenqueros, negros, mulatos, afrodescendientes y afrocolombianos*, avanzando así en el reconocimiento de la diversidad de identidades.² A partir de lo anterior, es prudente señalar que no estamos frente a una categoría conceptual unívoca o estática en el tiempo. Tanto en la sociedad como en el ordenamiento jurídico se han empleado estos vocablos y otros tantos más (moreno, zambo, niche, etc.), de forma indistinta y a veces como sinónimos. Sin querer desconocer la heterogeneidad y riqueza que reside en estos vocablos, lo cual es precisamente uno de los puntos de discusión en este proceso de tutela, la providencia empleará principalmente -y por razones prácticas- los términos de *afrocolombiano/a* o *negro/a*.

I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas y los ciudadanos demandantes -actuando en nombre propio y en representación de algunas organizaciones sociales- interpusieron la presente acción de tutela ante lo que consideran es la vulneración a sus derechos fundamentales y de la población afrocolombiana en general, debido a las deficiencias que afectaron la ejecución del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 (en adelante, Censo de 2018) y que dieron lugar a la *invisibilidad estadística* de una parte significativa de esta población. Tal invisibilidad -aseguran- consiste en que, de acuerdo con los resultados del Censo de 2018, el número de personas afrocolombianas censadas disminuyó de 4'311.757 a 2'982.224 en relación con el Censo de 2005, lo que representa una reducción de 30.8% en cuanto al total de personas afrocolombianas en el país. Además, consideran que los correctivos adoptados por el DANE, a manera de *estimaciones estadísticas*, no subsanan completamente los yerros observados y su impacto en los derechos fundamentales de los afrocolombianos.

1. Hechos relevantes³

¹ Ver Sentencia C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo) en el que la Corte terminó avalando el concepto de *comunidades negras* al entender que, pese a su génesis colonial, lo “*negro*” podía resignificarse como un criterio de identidad y reafirmación de los pueblos.

² El reconocimiento inicial de las comunidades negras que habitan la Cuenca del Pacífico (Art. 55 transitorio de la CP) allanó progresivamente el camino a otros pueblos y comunidades negras en distintos territorios de Colombia, que viven su propia identidad y particularidades.

³ Los hechos que aquí se relatan tienen como insumo principal el escrito de tutela presentado por la accionante, pero también retoma otros elementos relevantes que obran en el expediente.

1. El artículo 161 de la Ley 1753 de 2015, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*”, ordenó la realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda -CNVP a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Este instrumento indaga por varios factores demográficos relacionados con el estado de la población nacional, incluyendo su composición étnico-racial. Tal información es clave para la actualización y mantenimiento del sistema estadístico nacional.

2. Desde el año 2016, el DANE inició con el Espacio Nacional de Consulta Previa las actividades de socialización del censo, específicamente en relación con el contenido del cuestionario censal y su operación con enfoque étnico. Dentro de la instancia de consulta previa se llegó a varios acuerdos con las comunidades afrocolombianas en materia del cuestionario étnico-racial, las estrategias de comunicación, el desplazamiento de personal y el personal operativo que serviría de apoyo.

3. Finalmente, y acogiendo la pregunta que resultó de las instancias de consulta, el DANE adoptó como parte del cuestionario censal una pregunta (la número 37) que indaga por la pertenencia étnico-racial en los siguientes términos:

“Pregunta 37: De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos es o se autorreconoce como:

1. *Indígena?*
 - a. *¿A cuál pueblo indígena pertenece?*
 - b. *¿A cuál clan pertenece?*
2. *Gitana(o) o Rroom?*
 - a. *¿A cuál Vitsa pertenece?*
 - b. *¿A cuál kumpania pertenece?*
3. *Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina?*
4. *Palenquero(a) de San Basilio?*
5. *Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a)*
6. *Ningún grupo étnico”*

4. El 6 de noviembre de 2019 el DANE presentó los resultados del Censo 2018 para población negra, según los cuales esta disminuyó un 30,8% en relación con el censo del 2005. En efecto, mientras que con el censo del 2005 el 10.3% de la población se reconocía como afrodescendiente (4.311.757), en el 2018 solo el 6% de la población (2.982.224) lo hizo.

5. De acuerdo con el boletín de información con el que el DANE publicó los resultados del Censo 2018 frente a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, este componente étnico supuso una inversión de \$18.565.277.600 para garantizar la calidad de la información de la población afrocolombiana (\$10.000'000.000 en convenios para el desarrollo del proceso de consulta previa, y \$8.565.277.600 en convenios de asociación para movilidad, y comunicaciones). Sin embargo, en ese mismo informe, el DANE reconoció el descenso considerable en el número de población afrocolombiana, por lo que ofreció las siguientes posibles explicaciones:

Causas	Descripción
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> •Incumplimiento de la visita en la vivienda o no contar con una entrevista satisfactoria, ya sea por falta de comunicación para la llegada del censista, ausencia en el momento de la visita o negativa para brindar información al DANE. •En ocasiones los censistas realizaron hasta 4 visitas a los hogares y no fue posible encontrar un informante idóneo. •Dificultad para cubrir algunas zonas urbanas y rurales por el tema de seguridad o por la negativa de los residentes a ser censados Barranquilla, Cali, Policarpa (Nariño) Tumaco, Quibdó. •Situaciones relacionadas con la ejecución del Censo capacitación, contratación de personal afro, logística.
Aplicación de la pregunta sobre pertenencia étnica	<ul style="list-style-type: none"> •Las personas no se reconocieron en las categorías de respuesta 3, 4 y 5. •Los censistas no formularon la pregunta y marcaron la alternativa 6 Ningún grupo étnico. •Negativa de las personas a responder la pregunta (zonas urbanas).
Pertenencia étnica	<ul style="list-style-type: none"> •La construcción de identidades diversas: negros, afrocolombianos, afrodescendientes. •Intenso mestizaje biológico y cultural principalmente en las comunidades de la costa Caribe. •Consciencia política y organizativa diversa. •Invisibilidad de la etnicidad afrodescendiente. <p>Fenómenos que actúan como barreras en los procesos de autorreconocimiento étnico racial en el Caribe continental colombiano:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El discurso de la costañidad y el mito del mestizaje triétnico. •La existencia del racismo y la discriminación racial. •El desconocimiento acerca de los aportes de África y de las culturas negras. •La negación de la etnicidad de la gente negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en los departamentos en donde existen pueblos indígenas. •La debilidad de las organizaciones étnicas.

6. Ante las falencias descritas, el mismo DANE propuso realizar una *estimación* estadística para solventar los problemas de subrepresentación de la población negra. Comenzó por señalar que la pregunta sobre autorreconocimiento étnico realizada en el Censo 2018 y en la Encuesta de Calidad de Vida 2018 son concordantes. Luego, sostuvo que en función de la fenomenología del autorreconocimiento en el marco del Censo 2018, el volumen oficial estimado de la población autorreconocida es realmente 4,671,160 de la población total

nacional, lo que equivale al 9,34%.⁴

7. Estos resultados generaron de inmediato preocupación en las comunidades afrocolombianas. La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CENOA), incluso, denunció un “*genocidio estadístico*”. Y según registraron los medios de comunicación, el Director del DANE, Juan Daniel Oviedo, admitió inicialmente una omisión censal “*importante*”, debido a múltiples dificultades que enfrentó el censo: problemas de seguridad en los territorios, negativa de la gente a ser censada, y también falencias en la ejecución misma del proceso censal asociadas a fallas a la hora de hacer la pregunta de autorreconocimiento, suposiciones del censista o simplemente que en los “*contextos urbanos las personas no quisieron ejercer su derecho de autorreconocimiento.*”⁵

8. El 25 de noviembre del 2019 se llevó a cabo un debate de control político en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes donde se presentaron las preocupaciones por los resultados y se discutió la posibilidad de adoptar medidas a mediano plazo para enfrentar las implicaciones que estos tenían en la población afrocolombiana. Dicha petición fue respondida por parte del Director del DANE con la propuesta de establecer una Mesa Técnica para poner en marcha un mecanismo de análisis y proyección de las acciones. Un primer momento de este diálogo inició con la reunión sostenida entre organizaciones y miembros de la Comisión Legal en mención, el 20 de febrero de 2020.⁶

9. El 20 de diciembre de 2019, el DANE respondió a una petición elevada por ILEX-Acción Jurídica,⁷ informando que pese a las diferencias metodológicas entre el Censo 2018 y la Encuesta de Calidad de Vida 2018, era posible emplear la información de la segunda para estimar la población que se reconoce como afrocolombiana.⁸ Así, el DANE estableció la oficialidad de la declaración censal para la población afrocolombiana “*solo en materia de estructuras demográficas e indicadores sociales, información que permitirá caracterizar de manera precisa las brechas de esta población para identificar y reconocer sus condiciones de vida y posibilitar la generación de la política pública, y estimó la población [afrocolombiana], con carácter oficial, en 4.671.160 personas para el 2018.*”⁹ Tal estimación -aseguró el DANE- resulta confiable en términos estadísticos al presentar un coeficiente de variación de 2.5, es decir,

⁴ DANE. Boletín informativo del 06 de noviembre de 2019.

⁵ El Espectador, “*Resultados del censo evidencian un "genocidio estadístico": organizaciones afro*”. 09 de noviembre de 2019. Consultado el 21 de febrero de 2022 en <https://www.elespectador.com/economia/resultados-del-censo-evidencian-un-genocidio-estadistico-organizaciones-afro-article-890381/>

⁶ Congreso de la República. Comisión Legal Afrocolombiana. Derecho de petición del 23 de mayo de 2020 dirigido al DANE.

⁷ Peticiones que fueron radicadas el 20 y 22 de noviembre de 2019.

⁸ “*Las diferencias presentadas entre el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y la Encuesta de Calidad de Vida 2018 principalmente son de orden metodológico, es decir el CNPV 2018 es un conteo de personas en todo el territorio, mientras que la ECV 2018 es una encuesta probabilística, donde no se cuenta a todas las personas, se selecciona porciones o segmentos de territorio y en ellos se entrevista a todas las personas. Por lo tanto, el CNPV 2018 muestra el número de personas en todos los territorios a los que el personal del DANE tuvo acceso, y ECV realiza estimaciones para inferir el total de la población.*” DANE, respuesta del 20 de diciembre de 2019, pág. 10.

⁹ *Ibid.*, pág. 13.

un error muestral inferior al 5%.¹⁰

10. El 20 de febrero de 2020, los accionantes relatan que, en el intento de solventar las tensiones causadas por los resultados del Censo 2018 y según lo acordado en el debate de control político, se dio el primer diálogo de la mesa técnica para poner en marcha el mecanismo de análisis y proyección de las acciones para subsanar las posibles fallas del componente étnico del censo. Allí participaron instancias directivas del DANE, representantes a la cámara de la bancada afro en el Congreso y líderes del movimiento afrocolombiano. En dicha reunión se reiteró la oficialidad de la *estimación* de la población afrocolombiana, en 4.671.160 personas.¹¹

11. El 27 de marzo de 2020, el DANE respondió por escrito el cuestionario preparado por la Procuraduría Judicial I para Asuntos Administrativos en relación con el Censo 2018 y las posibles causas que explican la reducción en el autorreconocimiento de la población afrocolombiana. Entre otros temas, el DANE manifestó que para “*dar respuesta a ello requiere un ejercicio de investigación que permita la comprensión y análisis de lo ocurrido en el CNPV 2018; en primer lugar, con el autorreconocimiento desde su apropiación por parte de la población NARP y, en segundo lugar, con el funcionamiento de la pregunta de autorreconocimiento como el medio para su medición.*”¹² De todos modos, la entidad insistió en que “*la inferencia poblacional del autorreconocimiento [de la población afrocolombiana] en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018 llega a 4.671.160 personas (representando el 9.34% de la población total nacional), con un error relativo de apenas 2.5%, lo cual pone en relieve su amplia precisión.*”¹³

12. El último documento que acompaña la acción de tutela es una petición del 23 de mayo de 2020 dirigida al DANE, suscrita por los congresistas de la Comisión Legal Afrocolombiana, docentes y sectores de la sociedad civil (incluyendo algunos de los accionantes de tutela) en la que reiteran su preocupación por la planeación y ejecución del Censo 2018.

2. Fundamentos y pretensiones de la solicitud de amparo

13. ***Principales deficiencias atribuidas al Censo 2018.*** Ante la inconformidad con los resultados del censo y los correctivos adoptados por el DANE mediante una estimación estadística, el 06 de noviembre de 2020 se interpuso el amparo.

14. A juicio de los accionantes, la notoria disminución en el número de personas afrocolombianas no se debió a factores externos como la muerte generalizada de esta población, procesos de migración masiva hacia el exterior, u otros eventos similares.¹⁴ Y si bien se cumplió con el requisito de la consulta previa,

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 12.

¹¹ DANE. Respuesta del 27 de marzo de 2020 a la solicitud de visita de la Procuraduría General, pág. 26.

¹² *Ibíd.*, pág. 18.

¹³ *Ibíd.*, pág. 28.

¹⁴ Según explican los accionantes: “*Los tres factores que determinan el tamaño poblacional de un país son la fertilidad, mortalidad y migración internacional. Los dos primeros, fertilidad o tasa de nacimiento y mortalidad o tasa de muerte determinan el crecimiento natural de la población. En la Tabla 1 se observa que durante los*

“esta tuvo deficiencias, porque no se habrían considerado la totalidad de las advertencias que hicieron las organizaciones y personas afrocolombianas sobre las dificultades ocurridas con ocasión del Censo del año 2005.”¹⁵ De manera concreta, señalan que las falencias del Censo 2018 se explican por dos factores: (i) limitaciones en el diseño de la pregunta censal que indagaba por la identidad étnico-racial de la población; y (ii) falencias en la ejecución del censo respecto de la población afrocolombiana.

15. Sobre el primer problema, esto es la pregunta étnico-racial, los accionantes traen extensas consideraciones sobre el autorreconocimiento de la población afrocolombiana, el cual entienden como un proceso que sigue siendo “*complejo y dinámico*.”¹⁶ Explican que el *autorreconocimiento* es el criterio principal para identificar a los pueblos indígenas y afrodescendientes, por lo tanto, utilizarlo en los censos es acorde con el marco del derecho internacional de los derechos humanos y refleja el consenso de las organizaciones sociales. Sin embargo, su uso “*como criterio único para definir la identidad étnico-racial no está exento de sesgos o complicaciones [especialmente] en escenarios de fuerte discriminación étnico-racial, cabe el margen de que el uso del autorreconocimiento induzca a la subestimación, diferente a escenarios donde hay procesos de revitalización cultural o mayor respeto por las identidades étnico-raciales no hegemónicas*.”¹⁷

16. Por otro lado, el *heterorreconocimiento* surge de reconocer que la construcción social de la raza hace parte de una dialéctica en la que la sociedad también implica su determinación, teniendo en cuenta que la autoidentificación no siempre puede explicar cómo las personas son percibidas o cómo experimentan la discriminación. De ahí que el color de piel ostente un papel significativo en las identidades cotidianas de reconocimiento étnico-racial, al menos como elemento de apoyo.¹⁸

17. A partir de lo expuesto, concluyen que el criterio de *autorreconocimiento* que empleó el Censo 2018 no es suficiente, por sí mismo, para dar cuenta de la población afrocolombiana, por lo que debió ser complementado con herramientas de *heterorreconocimiento*; por ejemplo, el color de la piel como factor de identificación por parte de un observador externo. En efecto, este tipo de características “*no dejan de ser elementos importantes en las experiencias de subordinación, exclusión y discriminación de estos grupos*.”¹⁹ En su opinión,

años 2008 a 2017, la población afrodescendiente, raizal, negra y palenquera de Colombia presentó un incremento en su crecimiento natural, a razón de que el número de las personas que nacieron fue superior que aquellos que murieron. El año donde se presentó un mayor crecimiento fue en el 2008, donde cerca de 46 mil personas incrementaron el tamaño poblacional del grupo étnico negro, mulato, afrodescendiente, raizal y palenquero. Si bien, para los años posteriores se presentó una caída en dicha variable, en relación al 2008, el crecimiento natural medido en números absolutos, como la diferencia entre los nacimientos y las muertes, siguió siendo positivo. Ello soporta que la reducción de la población afrodescendiente, raizal, negra y palenquera que se presentó con la información del Censo 2018 no se explica a partir de fenómenos como baja natalidad o alta mortalidad, sino que obedeció a errores y omisiones del DANE, más que por un efecto real de la caída en la población.” Escrito de tutela, pág. 10.

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 8.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 19.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 20.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 22.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 21.

resulta indispensable complementar ambos criterios de identificación:

“La presente reflexión permite concluir que no es razonable encasillar la identidad afrodescendiente como una eminentemente racial o étnica, desconociendo que son criterios concomitantes e íntimamente ligados. Se debe reconocer que los procesos histórico-sociales hacen parte de la confluencia fenotípica y cultural porque con las dinámicas de mestizaje es muy difícil definir la identidad y describir la estratificación social solo con base en uno de estos criterios. El *heterorreconocimiento* desde las clasificaciones fenotípicas ayuda a establecer diferencias entre los individuos y grupos humanos, mientras que las manifestaciones culturales que generalmente van asociadas al *autorreconocimiento*, distinguen a un grupo de otro.”²⁰

18. Otra de las deficiencias en las que -aseguran- habría incurrido la pregunta 37 del Censo de 2018 fue la adopción de un modelo de respuesta cerrado, en la que se desconoce que la pertenencia étnica puede ser múltiple. En el censo, sin embargo, no era viable seleccionar varias de las respuestas de autoidentificación étnico-racial, dando como resultado un desfase significativo.²¹

19. Sobre el segundo problema transversal que identifica el escrito de tutela, referido a las falencias en la ejecución del censo, los accionantes señalaron lo que consideran fueron errores en la realización del Censo 2018. Al respecto, explican que no se cumplieron los principios de cualquier censo, esto es, universalidad, simultaneidad y periodicidad:

“La *universalidad* indica que un censo debe incluir todas las personas que residen en el área a encuestar independiente de su tipo (nacionalidad, religión, grupo étnico, etc.). No obstante, el DANE tuvo una omisión censal muy importante en los departamentos no centrales de Colombia, o donde históricamente se ha asentado la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, tales como Valle del Cauca (15,3%), Archipiélago de San Andrés (21,2%), Nariño (18,1%), Chocó (14,5%) y Cauca (15,1%); mientras que en lugares como Bogotá, Caldas y Antioquia este porcentaje de omisión ni siquiera superó el 8%. Desde aquí se observa un error sistemático, que indica que la omisión no fue aleatoria, sino que se concentra en los departamentos históricamente excluidos y con mayor población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. // Con respecto a la *simultaneidad*, se afirma que todas las personas deben ser encuestadas en las fechas más cercanas posibles. Sin embargo, el DANE tomó diez meses en el proceso, a pesar de que la operación estaba planeada para hacerse en seis meses y la recomendación internacional propone tres meses de recolección como periodo máximo. // En relación con la *periodicidad*, un censo debe disponer de información comparable. En Colombia dado que el último censo se realizó en el 2005, este exigía realizarse en el 2015, con el fin de disponer de información comparable sobre una secuencia fija.”²²

20. Sumado a lo anterior -aseguran- se presentaron problemas técnicos que incidieron en la invisibilización de la población afrocolombiana. Entre estos, destacan: (i) la insuficiente capacitación de las personas de pueblos étnicos y

²⁰ *Ibíd.*, pág. 22.

²¹ *Ibíd.*, pág. 21.

²² *Ibíd.*, págs. 26-27.

los censistas en relación con las variables étnico-raciales; (ii) el bajo acceso a Internet, conexiones intermitentes, espacios reducidos para la capacitación; (iii) personal insuficiente, pues de 3.634 personas requeridas para censar a las comunidades afrodescendientes, sólo se contrataron 3.494; (iv) falta de cubrimiento en aquellos lugares donde habita la población afro, tanto en las zonas urbanas como rurales; y (v) en las cabeceras municipales, especialmente en las grandes ciudades o regiones como Bogotá, Barranquilla, Cesar, Valle y los santanderes, en muchos casos no se hizo la pregunta de autorreconocimiento o se aplicó según criterio del censista. En este punto, relatan el caso de un supervisor en Cali, quien solo tras dos meses de recolección de información, les dijo a los censistas que sí indagaran por la pertenecía étnico-racial.²³

21. ***Invisibilización estadística y vulneración de derechos.*** Todo lo anterior derivó -en opinión de los demandantes- en la subrepresentación de los afrocolombianos dentro del principal instrumento estadístico del país, lo cual supone, a su vez, perpetuar la subordinación de esta población y eludir las problemáticas de disparidad racial en la sociedad colombiana:

“La invisibilidad estadística etno-racial es una poderosa herramienta para mantener la subordinación racial. Permite a las autoridades ignorar la pertinencia de la raza en las instituciones públicas y preservar el *statu quo*. La falta de estadísticas étnico-raciales permite el crecimiento de la percepción errónea de que la raza no es un problema que necesita ser investigado en la nación mestiza. Este entendimiento conduce a un círculo vicioso: la invisibilidad estadística oculta las disparidades raciales en los países latinoamericanos, lo que, a su vez, justifica la falta de recopilación de datos sobre la raza y la etnia.”²⁴

22. Esto se traduce en la trasgresión de cuatro derechos fundamentales: (i) el derecho a la igualdad, particularmente en su dimensión material; (ii) el derecho al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación; (iii) el derecho a la información; y (iv) el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales en general.²⁵ En efecto, “*el censo es un instrumento que sirve para la toma de decisiones. Cuando se invisibiliza a más de un millón de personas, se está impidiendo el goce de sus derechos porque se afectan los planes para garantizar los derechos fundamentales a través de construcción de políticas públicas, asignación de recursos y medidas estrictamente enfocadas a la población afrodescendiente.*”²⁶

23. Dadas las falencias en los resultados del Censo 2018, “*su uso para el diseño de políticas públicas para la población afrocolombiana pone en riesgo la garantía de los derechos de este grupo, pues no se cuenta con datos confiables sobre esta población. Por ello, la invisibilidad estadística derivada del censo 2018 constituye, por sí misma, una forma de discriminación estructural en contra de la población afrocolombiana, toda vez que representa un obstáculo para el desarrollo de acciones [que contribuyan a] la igualdad material.*”²⁷

²³ *Ibíd.*, págs. 4 y 27.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 22.

²⁵ *Ibíd.*, pág. 4.

²⁶ *Ibíd.*, pág. 34.

²⁷ *Ibíd.*, pág. 5.

24. **Pretensiones.** A partir de lo expuesto, los demandantes estiman necesaria la intervención del juez constitucional. Consideran que los correctivos adoptados por el DANE son insuficientes, en la medida que la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2018 “*no puede reemplazar un censo de población y vivienda, dado que, por su misma estructura, ser una encuesta, no va a todos los lugares del país. Además, su representatividad no abarca los grupos étnicos ni los municipios.*”²⁸ Por ello solicitan al juez de tutela las siguientes medidas que van desde correctivos inmediatos para reemplazar la información del Censo de 2018, hasta propuestas de mediano y largo plazo para evitar que las falencias advertidas en esta ocasión se repitan en un futuro:

“(i) Tutelar el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación y a la información de los accionantes.

(ii) Ordenar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República interrumpir la utilización de los resultados del Censo 2018 para la población afrocolombiana en el diseño de las políticas públicas dirigidas a este grupo. Hasta tanto no se subsanen los errores del censo 2018, estas entidades deberán utilizar los datos sobre población afrocolombiana del CNPV de 2005 en relación con el porcentaje de población afrodescendiente presente en el país.

(iii) Ordenar al DANE que la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial de la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 sea complementada por mecanismos de heterorreconocimiento, como la paleta de colores, o los mecanismos que se consideren pertinentes, sin que esto represente el reemplazo del mecanismo principal que es el autorreconocimiento, de manera consensuada con las autoridades y las organizaciones de las comunidades afrodescendientes. La finalidad de este mecanismo complementario será suplir los vacíos de recolección de información que podrían surgir del uso exclusivo del autorreconocimiento étnico como criterio para conocer la identidad étnico-racial de la población.

(iv) Ordenar al DANE modificar el diseño muestral de la Encuesta de Calidad de Vida 2020, de tal forma que la misma incluya una muestra que le permita tener representatividad a nivel nacional, departamental, municipal y para la población afrodescendiente, raizal, palenquera, mulata y negra asentada en Colombia.

(v) Ordenar al DANE que lleve a cabo un proceso de sensibilización a su personal -en especial a aquellos involucrados en la realización de encuestas- para evitar que asuman la pertenencia étnico-racial de la población afrodescendiente, marcando “*ninguna de las anteriores*” o “*ningún grupo étnico*”. Además, se inculque la importancia de dichos datos de la composición étnico-racial del país para la asignación de recursos en la creación de políticas públicas y programas con enfoque. Esto debe implementarse como una estrategia permanente, de manera que incluya un módulo de formación para la sensibilización.

²⁸ *Ibíd.*, pág. 29.

(vi) Ordenar al DANE que estime la población afrocolombiana en el país a nivel nacional, departamental y municipal, con base en los resultados que arroje la próxima encuesta de calidad de vida de que realice la misma entidad, la cual deberá atender a los criterios antes sugeridos.

(vii) Ordenar al DANE que difunda los resultados de la próxima Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realice de una manera que sea de fácil acceso para la comunidad en general y en unos plazos razonables de no más de 3 meses contados desde el momento de la realización de la encuesta, para su respectivo análisis e implementación respetando el principio de publicidad.

(viii) Ordenar al DANE que establezca un equipo especial técnico cualificado - y que si ya existe que se fortalezca- para mejorar datos del censo y desagregar las otras encuestas de acuerdo al criterio de la identidad étnico-racial.

(ix) Ordenar al DANE la realización de caracterizaciones de población en los lugares donde hay presencia de población afrodescendiente incluyendo criterios de autorreconocimiento como lengua, participación en organizaciones étnicas y línea ancestral.

(x) Ordenar al DANE la inclusión de variables étnico-raciales en todas las encuestas que realice dicha entidad.”²⁹

25. Pruebas y anexos. Junto con su escrito de tutela, allegaron los siguientes documentos: (i) resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018; (ii) respuesta del DANE al derecho de petición elaborado por Ilex-Acción Jurídica; (iii) acta de protocolización de la consulta previa referida al Censo 2018; (iv) cuestionario del Censo 2018; (v) personal contratado para el Censo 2018; (vi) documentos que acreditan la representación legal de las organizaciones accionantes; (vii) cédula de ciudadanía de los accionantes; y (viii) respuesta del DANE sobre la visita de la Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos.

3. Trámite de instancia y contestación de las entidades demandadas

26. Coadyuvancia de la Procuraduría General de la Nación. El Procurador 186 Judicial I para la Conciliación Administrativa de Quibdó, la Procuradora 79 Judicial I para la Conciliación y el Procurador 176 Judicial I para la Conciliación Administrativa de Cartagena presentaron escrito conjunto para apoyar los argumentos de la tutela.³⁰ Señalaron que el Censo 2018 desconoce los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. De hecho -ponen de presente- que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 17 a 19 combinados de Colombia aprobadas el 10 de diciembre de 2019 expresó su preocupación por que los resultados del censo no representan adecuadamente a la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal.³¹

²⁹ *Ibíd.*, págs. 40-41.

³⁰ En ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas al Ministerio Público, en particular las establecidas en el Numeral 7° del Artículo 277 de la Constitución Nacional y 37 del Decreto Ley 262 de 2000, así como el inciso 2° del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

³¹ Coadyuvancia de la Procuraduría General de la Nación, pág. 10.

27. Además, cuestionaron la fórmula propuesta por el DANE para subsanar las deficiencias del Censo 2018, recurriendo a la Encuesta de Calidad de Vida 2018. Explicaron que “*la ECV 2018 no permite conocer a un nivel desagregado las características y diferencias entre municipios como tamaño poblacional por municipio, número de viviendas, condiciones de las mismas, y de las variables específicas por los diferentes módulos de la encuesta, lo que se traduce en la imposibilidad de desarrollar políticas públicas municipales para la población afrocolombiana basadas en información estadística fidedigna.*”³² Por lo tanto, resulta “*pertinente la ampliación de la muestra para la próxima encuesta, de manera que brinde los insumos requeridos para la formulación, implementación y seguimiento a las políticas públicas territoriales.*”³³

28. **Admisión de la tutela.** La tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado 21 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien mediante Auto del 20 de noviembre de 2020 (i) admitió la demanda de amparo; (ii) reconoció el escrito de coadyuvancia de la Procuraduría General de la Nación; y (iii) corrió traslado al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia, y a los ministerios del Interior y de Hacienda y Crédito Público.

29. **Ministerio del Interior.** Esta cartera intervino a través de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, limitándose a invocar la excepción de falta de legitimación por pasiva. Explicó que dicho ministerio no tiene responsabilidad alguna en el asunto que suscita esta acción de tutela toda vez que no “*tiene la competencia en la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales del país.*” Agregó que “*a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se les garantizó el derecho fundamental de consulta previa a través del Espacio de Consulta Previa*” donde se acordaron los principales ejes del Censo 2018.³⁴

30. **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).** El Director de la Oficina Jurídica de la entidad se opuso a las pretensiones de los accionantes. En primer lugar, aseguró haber cumplido con las previsiones que abogan por la participación de las comunidades en la toma de decisiones que los afectan, y su puesta en marcha, por lo que la comunidad afrocolombiana tuvo garantizados amplios márgenes de participación y construcción de soluciones e ideas. De hecho, el diseño de la pregunta de autorreconocimiento, lo mismo que la escogencia, formación y sensibilización de los censistas, fueron actividades que se planificaron previo acuerdo con las comunidades.³⁵

31. En segundo lugar, el DANE hace énfasis en que, contrario a lo que denotan los accionantes, la entidad ha iniciado gestiones concretas en varios frentes, como reflejo de su compromiso para ir más allá de los mínimos legales. Producto de ello se generó un dato oficial corregido de la población nacional

³² *Ibíd.*, pág. 13.

³³ *Ibídem.*

³⁴ Ministerio del Interior. Contestación del 23 de noviembre de 2020, págs. 17 y 21.

³⁵ DANE. Contestación del 24 de noviembre de 2020, págs. 15-17.

afro. Adicionalmente, manifestó que está desarrollando una investigación post censal por expertos, cuyos resultados en una primera fase se entregarían en diciembre de 2020, y su publicación oficial sería en el año 2021.³⁶

32. **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** A través de representante judicial, da contestación a la presente acción constitucional de tutela. Manifiesta que esta entidad es ajena a las pretensiones contenidas en la demanda toda vez que no fue esta institución la encargada de diseñar o ejecutar el Censo del año 2018, por lo que no ha vulnerado por acción ni por omisión, los derechos fundamentales de los accionantes.

4. Decisiones de instancia

33. **Primera instancia.** Mediante fallo del 01 de diciembre de 2020, el Juzgado Veintiuno Administrativo de Bogotá, Sección Segunda, declaró improcedente la solicitud de amparo. Consideró que no se satisface el criterio de subsidiariedad, en tanto que los accionantes cuentan con otros mecanismos de protección a los derechos invocados, los cuales además son derechos colectivos relacionados con la defensa del patrimonio cultural de la nación.³⁷

“[A]l no estarse persiguiendo con la presente acción constitucional la protección de un derecho fundamental individual, ni acreditarse sumariamente que la afectación al derecho colectivo amenaza el derecho individual de alguno de los accionantes, no es procedente el estudio de fondo de la presente acción constitucional. De los hechos y argumentos narrados en la presente acción de tutela, se observa que la presente acción pretende discutir la protección de derechos colectivos y no individuales, como también se evidencia que la parte actora cuenta con otros mecanismos de defensa dispuestos por el legislador para la protección de sus derechos, como lo es (i) la *acción de nulidad* frente a los actos administrativos expedidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- y por las otras entidades, surgidos con ocasión de las reclamaciones presentadas por los actores y, por los mismos representantes del Ministerio Público con ocasión a los resultados del CENSO del año 2018 y, a las preguntas en él relacionadas, frente a las cuales radica el desacuerdo de los accionantes; medio de control en el que de la misma forma, proceden las medidas cautelares que pueden solicitarse a fin de evitar el perjuicio que deprecian los accionantes o; (ii) la *acción popular* establecida por el Constituyente para la protección de derechos colectivos que se encuentra regulada por la Ley 472 de 1998.”³⁸

34. Así, concluyó que al existir otros medios de defensa idóneos y eficaces para la protección de los derechos colectivos mencionados como vulnerados, la acción de amparo se torna improcedente, dado su carácter residual y, supletorio.

35. **Impugnación.** Inconformes con la decisión de instancia, los accionantes aseguraron que (i) sí se cumple el requisito de subsidiariedad debido a que se está buscando la salvaguarda de derechos fundamentales tanto individuales

³⁶ *Ibid.*, pág. 26.

³⁷ Ley 472 de 1998, artículo 4, literal f.

³⁸ Juzgado 21 Administrativo de Bogotá. Sentencia de primera instancia, pág. 23.

como radicados en cabeza de un sujeto colectivo. En este punto hicieron énfasis en que *“nos reconocemos como afrodescendientes, que actuamos en nombre propio y que además vemos una vulneración precisa a nuestros derechos fundamentales”*³⁹ lo que, a su vez, impacta en una dimensión colectiva; (ii) el juzgado incurre en un error al suponer que los derechos fundamentales solo pueden ser tutelados cuando se trata de derechos individuales, desconociendo que los sujetos colectivos también son titulares de derechos fundamentales, específicamente a la identidad étnico-racial; (iii) la acción de nulidad no es un medio idóneo de defensa pues no existe un acto administrativo al cual demandar y de proceder solo evaluaría la legalidad del acto administrativo; (iv) la acción popular tampoco es idónea pues *“para el caso concreto no se habla estrictamente de derechos colectivos, sino de los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, información y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.”*⁴⁰ Por último, (v) manifiestan que las alternativas de solución ofrecidas por el DANE no responden a lo que se solicita, en tanto que la Encuesta de Calidad de Vida no es lo suficientemente representativa.

36. **Segunda instancia.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en Sentencia del 18 de marzo de 2021, confirmó el fallo de instancia. Consideró que el asunto de la referencia es propio de la acción popular. Y aunque reconoció que en casos excepcionales es posible que tales reclamos se tramiten vía acción de tutela, en este caso no es posible por las siguientes razones: *“(i) es necesario demostrar que la acción popular no es idónea para ampararlos; (ii) dentro del expediente no se encuentra acreditada la presunta vulneración de los derechos invocados; (iii) para resolver la presente controversia, se hace necesario un debate probatorio, por lo tanto debe producirse en el marco del proceso a que da lugar la acción popular; (iv) no se acredita por parte de los accionantes, que se configure un perjuicio irremediable que permita la intervención del juez constitucional.”*⁴¹

5. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

37. Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, la Magistrada sustanciadora profirió auto pruebas el 24 de enero de 2022. Allí, (i) formuló una serie de preguntas a las entidades responsables del censo de población y vivienda del año 2018, e (ii) invitó a participar a distintas entidades académicas y de la sociedad civil que han trabajado estos temas.

38. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Dejusticia y el Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE) de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle solicitaron ampliación del término para rendir su concepto, debido a la complejidad del asunto. Fue por ello que, mediante Auto del 04 de febrero de 2022, se accedió a la prórroga de términos para absolver los requerimientos probatorios efectuados.

³⁹ Escrito de impugnación, pág. 3.

⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 12.

⁴¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera. Sentencia de primera instancia, pág. 7.

39. En total, se recibieron 15 escritos que contienen respuestas y conceptos de las entidades convocadas, cuyas principales ideas se resumen a continuación:⁴²

Interviniente	Argumentos centrales
Respuestas al Auto de pruebas del 24 de enero de 2022	
1) DANE	<p>Señaló que el censo “<i>estaba programado para realizarse en el año 2015, pero la confluencia de dos operaciones censales en el mismo periodo [...] sin la disponibilidad presupuestal para cubrir las dos operaciones, determinó que se hiciera primero el tercer censo nacional agropecuario en 2014 y se aplazara la realización del censo [...].</i>” Explicó que como acuerdo con el Espacio Nacional de Consulta Previa se previó que la participación de población negra en el personal operativo del censo sería de mínimo el 10%, mientras que la inclusión de personal afrocolombiano como censistas y supervisores fue de 13,9 y 12,1%, respectivamente. Agregó que algunos encuestadores manifestaron que “<i>no se sentían cómodos al hacer la pregunta a las personas</i>” y otras personas señalaron que no se les había realizado la pregunta.</p> <p>Resaltó que por solicitud de los delegados de la Comisión VII del ENCP, las actividades de capacitación para las personas pertenecientes a comunidades negras fueron presenciales tanto en el ámbito urbano como en el rural.</p> <p>Manifestó haber realizado ejercicios técnicos y de investigación con el fin de identificar posibles causas de la diferencia de los resultados entre los censos de 2005 y 2018 para población negra y su relación con la pregunta de autorreconocimiento étnico. Asimismo, contrastes de la pregunta de autorreconocimiento étnico con otras fuentes de información diferentes al CNPV 2018 (Encuesta de Calidad de Vida, Registro Único de Víctimas), y así haber encontrado concordancia en los resultados de la pregunta.</p> <p>Describió situaciones climáticas, de seguridad y de orden público que de manera general afectaron la ejecución del Censo 2018, en el territorio nacional, y directamente el desarrollo del operativo censal, así como las estrategias que adoptó el DANE para superarlas. También resaltó las dificultades de ingreso a ciertas zonas geográficas que habita la población afrocolombiana. Informó que el DANE realizó un proceso post censal de control de cobertura en municipios del Valle del Cauca.</p> <p>Explicó que el porcentaje de omisión a nivel nacional fue de 8,5% y que hubo mayor porcentaje de omisión en territorios rurales, lo cual se explica porque “<i>a diferencia de los territorios urbanos, en donde las personas se encuentran agrupadas y con una mayor densidad, en los territorios rurales las viviendas presentan una alta dispersión, dificultades para el acceso a los territorios, dificultades para la movilidad de los censistas, problemas de orden público que afectan la seguridad del equipo de campo, factores climáticos que impiden la llegada del personal del censo, rechazo por parte de diferentes grupos</i></p>

⁴² En este conteo no se incluyen aquellos escritos que no se pronunciaron sobre el caso por distintas razones o que formularon solicitudes de tipo procesal (por ejemplo, para solicitar ampliación de términos).

poblacionales, en resumen, situaciones que históricamente en Colombia se han presentado en los censos que se han realizado.”

Resaltó que el porcentaje de datos faltantes e inconsistentes para el total nacional es significativamente bajo (0,56% y 0,71%, respectivamente) y que el informe de la Comisión de Expertos para evaluar los resultados del Censo 2018 respaldó la calidad de la información del censo.

En relación con las acciones que tomó con el fin de dar respuesta a los factores asociados a los resultados del Censo en materia de identificación de la población negra, destacó (i) la estimación del volumen de esa población a nivel nacional a través de la Encuesta de Calidad de Vida en 4.671.160 personas, que constituye el 9,34% de la población nacional, y (ii) la estimación, de forma indirecta, del volumen poblacional de los grupos étnicos de Colombia a nivel subnacional (departamental y municipal).

Mencionó que las cifras de la estimación ajustadas han sido publicadas y oficializadas con la Comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa, las entidades territoriales y los diferentes ministerios y en otros escenarios de sensibilización convocados por el DANE

Sostuvo que la oficialidad de la declaración censal para la población afrocolombiana *“solo en materia de estructuras demográficas e indicadores sociales”*, lo cual *“significa que la información del censo le permite al país, en cada uno de los niveles de desagregación, geográfica (departamental y municipal por cabecera, centros poblados y rural disperso), contar con datos que permiten caracterizar de manera precisa las brechas que esta población, respecto a la población nacional y a otros grupos étnicos. [...] Esto significa que, a pesar de las dificultades explicadas anteriormente, el CNPV 2018 es una fuente idónea para caracterizar las condiciones de vida de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.”*

Sobre el estado actual de la investigación *“Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2018”*, explicó que la primera fase se encuentra finalizada y el DANE avanzaría en la segunda fase de la investigación durante el año 2022. Aunque el documento con los resultados de la primera fase no sería publicado sino hasta el mes de febrero de 2022, se compartió el documento con la sala.

Dio cuenta de los compromisos adquiridos con la Comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa en la etapa poscensal y describió el trabajo conjunto que el DANE ha realizado con congresistas de la bancada afro, consejos comunitarios, funcionarios de entidades territoriales y líderes de movimientos afro, así como organizaciones del orden regional y local.

Sobre las alternativas posibles para superar las falencias del Censo 2018, el DANE sostuvo que la Encuesta de Calidad de Vida *“no es representativa a nivel municipal, e incluso en los departamentos con baja prevalencia de esta población, las*

	<p><i>estimaciones pierden precisión y los coeficientes de variación incrementan; perdiendo capacidad de caracterizar brechas sociodemográficas de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.” Agregó que las proyecciones demográficas con base en los resultados del Censo 2005 se ven afectadas por factores como los fenómenos migratorios, cambios en los niveles de fecundidad y dinámicas de transición demográfica, entre otros aspectos. A partir de lo anterior, concluye que, pese a las dificultades particulares del desempeño de la pregunta de autorreconocimiento étnico, el Censo 2018 es una fuente útil de información de características sociodemográficas de la población negra, teniendo en cuenta que “la única fuente idónea para caracterizar las condiciones de vida de la población a esos niveles geográficos [subnacionales] es el CNPV 2018, pues la calidad y georreferenciación de la información permite focalizar el diseño de la política pública en beneficio de las comunidades. Esto, partiendo del hecho de que el censo de población no sirve exclusivamente para saber cuántos somos, sino dónde y cómo vivimos.”</i> Agrega que la última Encuesta de Calidad de Vida tuvo un costo de \$8.000.000.000 y para ampliar su representatividad a nivel nacional su costo estimado sería de \$114.000.000.000.</p>
<p>2) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República</p>	<p>Informó que “<i>metodológicamente las dependencias que destinan recursos presupuestales de gastos en inversión no contabilizan, no recopilan datos mediante ejercicios estadísticos certificados o producen los mismos de la población afrocolombiana. Sin embargo, sí utilizan fuentes oficiales como el Censo 2018 y sus diferentes encuestas constitutivas para hacer análisis de datos, así como información contenida en estudios poblacionales de Ministerios y Entidades del Orden Nacional con los cuales interactúan en cumplimiento de sus funciones de articuladores de política pública. Adicionalmente interactúan con población afrocolombiana en la medida que los programas o planes financiados o en los cuales se participa, se realizan en municipios con mayoritaria presencia étnica NARP, sin que sea esta su única priorización.</i>”</p>
<p>3) Ministerio del Interior</p>	<p>Presentó un resumen sobre los temas y acuerdos relevantes que se adelantaron en las diferentes sesiones de la Comisión VII, y en las sesiones plenarias del Espacio Nacional de Consulta Previa, en relación con el diseño y ejecución del Censo 2018. Asimismo, anexó copia de las sesiones antes relacionadas, en las que costa cómo se desarrolló el proceso de consulta, concertación y participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Proceso que -según resume esta Cartera- inició el 19 de junio de 2016. Sesión en la que se presentó por parte del DANE las generalidades del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda así como una propuesta de la ruta metodológica. Diálogo que se extendió hasta el 19 de febrero de 2017, momento en el cual se protocolizó el acta de acuerdos alcanzados. Igualmente, el Ministerio del Interior pone de presente que, posterior a la realización del Censo, se llevaron a cabo cuatro reuniones de seguimiento con el Espacio Nacional de Consulta Previa. En la última de estas, de fecha 27 y 28 de febrero de 2021, se efectuó la presentación, revisión, ajuste y aprobación del material didáctico (cartilla) con los resultados del Censo 2018 de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; así como también se realizó la presentación,</p>

	<p>revisión, ajuste y aprobación del documento de sistematización de lecciones aprendidas por parte de la Comisión VII.</p> <p>Por otro lado, en relación con la elaboración de políticas públicas con enfoque étnico dentro de dicha cartera y el material estadístico que sirve como referente, el Ministerio del Interior se limitó a informar lo siguiente: “[A]tendiendo a lo estipulado en el artículo 14 del Decreto 2893 de 2011 modificado por el Decreto 2353 de 2019 que establece dentro de las funciones de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior la de “Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras”, y en este sentido, la mencionada Dirección además de recibir los recursos para los programas misionales de funcionamiento, formula y se le asignan los recursos para la ejecución del Proyecto de Inversión denominado “Fortalecimiento para Consejos Comunitarios y Expresiones Organizativas en las áreas rurales y urbanas de la Comunidad NARP Nacional” identificado con código BPIN 2019011000125. // Ahora bien, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior para el cumplimiento del precepto anteriormente mencionado, realiza una regionalización de los recursos del Proyecto “Fortalecimiento para Consejos Comunitarios y Expresiones Organizativas en las áreas rurales y urbanas de la Comunidad NARP Nacional”, teniendo en cuenta la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera por cada uno de los 32 departamentos y del distrito capital de Bogotá, para cuyo efecto, tiene como fuente de información el Censo Nacional de Población del año 2018.”</p>
<p>4) Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Afirmó que en el marco de las competencias previstas en el Decreto 4712 de 2008, modificado por el Decreto 2384 de 2015, esa cartera ministerial “no cuenta con planes, proyectos o presupuestos de asignación de gastos, que exijan en su planeación o ejecución la contabilización de la población afrocolombiana.”⁴³ Considera entonces que no tiene ninguna competencia que esté directamente relacionada con la pregunta formulada por la Corte.</p> <p>Pese a lo anterior, realiza algunas consideraciones sobre las apropiaciones de los programas y proyectos que se materializan con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el capítulo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. A partir de ello, explica que en nuestro ordenamiento presupuestal hay tres componentes de gasto público: gastos de funcionamiento, gastos de servicio a la deuda y gastos de inversión. Para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se asignaron recursos de funcionamiento e inversión a una serie de entidades de derecho público que integran el presupuesto general de la nación para que “estas prioricen y ejecuten de acuerdo con las necesidades que identifiquen.”⁴⁴</p> <p>Ahora bien, en relación con las apropiaciones que se efectúan para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y</p>

⁴³ *Ibíd.* pág. 2.

⁴⁴ *Ibíd.* pág. 4.

	<p>palenqueras sostuvo que -en atención al artículo 219 de la Ley 1955 de 2019- el Ministerio solicitó, mediante el aplicativo TRAZA, a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación la información sobre las partidas de funcionamiento destinadas para la atención de estas comunidades, de manera que se registren periódicamente los gastos destinados al cumplimiento de dichas políticas diferenciadas. Este trabajo se adelanta de manera articulada con el Departamento Nacional de Planeación, quien es el encargado de la Inversión Pública y el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, así como las entidades rectoras de las políticas.</p> <p>La importancia de esta identificación a través de trazadores presupuestales, radica en que <i>“es posible consolidar la información de los recursos del PGN que se asignan a las políticas transversales mencionadas, integrando de esta manera, la información de gasto que administra el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dirigidas a los grupos poblaciones y la estabilización de la paz.”</i>⁴⁵ A la fecha, dicho ministerio cuenta con los gastos de funcionamiento que las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación informaron que destinan a los grupos focales mencionados correspondientes a las vigencias 2019, 2020 y con corte a septiembre, de lo cual se anexa archivo en Excel.</p>
<p>5) Departamento Nacional de Planeación</p>	<p>Sostuvo que la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías <i>“no se asigna específicamente a la zona urbana o rural de una entidad territorial, ni a una población étnica específica como la afrocolombiana.”</i> En consecuencia, <i>“la contabilización de la población afrocolombiana en los procesos de planeación o ejecución de planes, proyectos, o presupuestos de asignación de gastos” dependerá de la aplicación de los criterios y porcentajes señalados en la normativa vigente, para cada una de las asignaciones y conceptos de gasto, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales en los términos que señala el artículo 287 de la Constitución Política.”</i> Agregó que <i>“los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), no se distribuyen para la zona urbana o rural de una entidad territorial, ni para una comunidad étnica específica como la afrocolombiana.”</i> A partir de lo anterior, concluyó que <i>“resulta entonces evidente que el Departamento Nacional de Planeación no cuenta con la capacidad legal o técnica para dar cuenta de lo solicitado por la Corte Constitucional.”</i></p>
<p>6) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas</p>	<p>Esta asociación remitió el certificado de existencia legal del Centro de Pastoral Afrocolombiana, organización miembro de la C.N.O.A. y que, a la fecha, lleva la secretaria ejecutiva de la C.N.O.A. como convergencia de carácter nacional y heterogéneo.</p>
<p>7) ILEX Acción Jurídica</p>	<p>Esta organización explicó la situación de las personas jurídicas que fungieron como demandantes dentro del proceso de tutela. En relación con la Asociación Colombiana de Economistas Negras <i>“Mano Cambiada”</i> señaló que es una organización que promueve la generación de información, investigación y análisis crítico, de las situaciones socioeconómicas del pueblo negro en Colombia, particularmente de las mujeres negras en nuestras</p>

⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 5.

	<p>diversidades. Sin embargo, dicha asociación no está constituida como una persona jurídica hasta la fecha. La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), que es una convergencia de más de 278 organizaciones afrocolombiana a nivel nacional, ya había aportado su certificado de existencia y representación.</p>
<p>8) Universidad ICESI</p> <p>Centro de Estudios Afrodiaspóricos</p>	<p>La directora del Centro de Estudios Afrodiaspóricos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi⁴⁶ remiten un documento titulado “<i>Invisibilidad estadística y desigualdad de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en Colombia. Notas sobre los resultados del Censo de Población y Vivienda 2018</i>”⁴⁷ el cual solicitan tomar en consideración como contribución a la tutela “<i>relacionada con la desigualdad que enfrenta la población afrodescendiente en Colombia respecto al goce efectivo de sus derechos, y en este sentido, la importancia de subsanar su evidente invisibilización en las estadísticas oficiales del país; dada la trascendencia de los datos como insumo para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a la población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera tanto a nivel nacional como en las diversas regiones.</i>”</p> <p>Comienzan por señalar que en Colombia habitan más de cuatro millones de personas negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que “<i>viven situaciones de desigualdad y racismo estructural</i>”, en términos de pobreza multidimensional y expectativa de vida, entre otros. Este panorama de desigualdad es persistente a pesar de que Colombia es considerado un estado social de derecho pluralista y multicultural. De hecho, la persistente <i>invisibilidad estadística</i> de los y las afrodescendientes constituye una expresión evidente de racismo estructural “<i>una de las formas de discriminación más perversas</i>” de discriminación.</p> <p>En este contexto, adquieren especial trascendencia el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a la inclusión social como medio para combatir las desigualdades sociohistóricas en las cuales se desenvuelve la vida de personas negras en nuestro país; lo que supone contar con información de calidad que recojan los censos nacionales junto con otros instrumentos de medición de condiciones de vida. Precisamente, “<i>el reclamo del derecho a la información y la visibilidad estadística ha sido un elemento constante en las acciones colectivas del movimiento afrodescendiente.</i>” Por ello, “<i>avanzar hacia la igualdad no será posible sin emprender acciones para avanzar en el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de la población afrodescendiente incluyendo la garantía de producción de datos confiables y oficiales que visibilice tanto la proporción como la situación de la población afro.</i>”</p> <p>En relación con las estimaciones realizadas por el DANE para intentar subsanar los errores en la información en el Censo 2018, advierte que persisten algunas inconsistencias, por cuanto las cifras no se corresponden entre sí: “<i>pese a que en el mismo mes</i></p>

⁴⁶ Aurora Vergara Figueroa, escrito allegado el 02 de febrero de 2022.

⁴⁷ Este documento es suscrito por tres investigadores del CEAF, Edgar Benítez Salcedo, Erika Paredes Eraso y Melissa Gómez Hernández.

se publicó un anexo complementario²⁰ que describe el dato estimado nacional, departamental y municipal por pertenencia étnica, no se conoce si estos datos se consideran cifras oficiales en tanto son derivadas de métodos experimentales, uno de los elementos por destacar es que la cifra nacional calculada a partir de este método para la población NMAA (Negra, Mulata y Afrodescendiente) es de 4'396.885 personas o 4'433.528 personas NARP si sumamos la población NMAA y la población Raizal y Palenquera. Estos datos que guardan diferencias con la cifra de 4'671.160 de personas NARP, oficializada por el DANE utilizando la ENCV-Encuesta Nacional Calidad de Vida 2018 [...] Así las cosas, los resultados de estos métodos experimentales aún requieren una amplia discusión con todos los sectores de la sociedad (organizaciones afrodescendientes, investigadores, sociedad civil, miembros del estado e interesados en la visibilidad de la población negra y afrodescendiente del país) donde se analice profundamente la metodología utilizada en cada fase y las posibilidades a futuro, en especial el debate sobre la garantía de los derechos ciudadanos al autorreconocimiento étnico-racial.”

Llama la atención sobre el hecho de que pese a los procesos basados en estadísticas experimentales que el DANE ha desarrollado, aún no se conoce la oficialidad de los datos desagregados a nivel municipal, departamental y nacional para la población negra.

En esta misma dirección recuerda que la operación censal no puede ser reemplazada por otra operación estadística. Como lo señala el documento sobre *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación Revisión 2 de la ONU (2010)*, “*las estadísticas de los censos se utilizan como puntos de referencia para la compilación estadística o como marco muestral para las encuestas por muestreo. En la actualidad, el sistema nacional de estadística de casi todos los países utiliza encuestas por muestreo para la recopilación eficiente y fiable de datos. Sin el marco muestral resultante de los censos de población y habitación, el sistema nacional de estadística tendrá dificultades para presentar estadísticas oficiales fiables que puedan ser utilizadas por el Gobierno y el público en general.*”

A la luz de lo anterior, concluyen que la persistente invisibilidad estadística de la población negra “*se presenta como una expresión evidente de racismo estructural y puede limitar el goce efectivo de sus derechos, dado que los datos y la información son considerados como instrumentos fundamentales para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a esta población.*” Por lo que recalcan que “*la superación de la desigualdad no será posible sin emprender acciones decididas para avanzar en el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de la población afrodescendiente, incluyendo la garantía de producción de datos confiables y oficiales.*”

9) Universidad de Cartagena

Esta intervención fue suscrita por dos docentes investigadores del grupo “*Cultura, ciudadanía y poder en contextos locales*” de la Universidad de Cartagena.⁴⁸ Explican la importancia de datos estadísticos confiables para comprender “*las realidades sociales de la población, en especial de los grupos étnico-raciales presente en el país, para luego posicionar temas de interés en la agenda pública bajo criterios de objetividad.*”

De todos modos, advierten sobre dos riesgos ligados al proceso de identificación y levantamiento de datos estadísticos frente a poblaciones étnicas: “*el tratamiento de la información no puede obedecer a un asunto de clasificación, catalogación o asignación de etiqueta, porque se pueden correr dos riesgos, por un lado, la invisibilidad y la estereotipia –que supone una visibilidad que oculta, en tanto que proyecta y reproduce prejuicios raciales, en Restrepo, 2016, 168-169) término empleado por Friedemann una de las pioneras sobre los estudios de la población negra en Colombia y, por otro lado, lo que desde nuestro ejercicio investigativo hemos acuñado como localización de la etnización (reconocimiento de esta población sólo desde variables y categorías como grupo étnico). Superar estos sesgos, implica una discusión ampliada con la participación de todos los sectores interesados, que genere finalmente un instrumento con mayor inclusión y pertinencia de la diversidad étnico-racial negra en el país, que sea sensible de captar las diferenciadas maneras, modos y matices en que esa representación de lo “étnico-racial negro” se presenta, bajo ciertas situaciones y condiciones en un tiempo espacio determinado.*”

Asimismo, a partir de sus investigaciones en el Caribe ponen de presente avances en las dinámicas de autorreconocimiento afrocolombiano que “*han logrado configurar unos referentes de identificación étnico-racial negro a partir de las formas de habitar, apropiarse y relacionarse con el territorio urbano. Este proceso les ha significado para la población la reelaboración y problematización de relatos, la interpelación dentro y contra del sistema de clasificación institucional étnico-racial negro y cuestionar lo incuestionable sobre su Historia de esta población en la construcción de país, en ámbitos como lo comunitario, lo escolar y lo familiar; conectado con un proceso socio- histórico y cultural.*”

No obstante estos avances, consideran que los criterios de heterorreconocimiento también pueden emplearse para complementar la información que ofrece el autorreconocimiento: “*En este sentido, recomendamos como estrategia complementaria los criterios de heterorreconocimiento y autorreconocimiento en estos procesos censales, para obtener información ampliada, focalizada, contextualizada, confiable y de calidad sobre las categorías y variables raciales en el país, que den cuenta al autorreconocimiento étnico (en tanto grupo étnico) y al autorreconocimiento racial (por rasgos físicos) que bajo el diseño de políticas públicas contrarresten la desigualdades históricas de esta población. Las desventajas en el empleo de este tipo de instrumentos para el análisis de la información, en gran medida, estarían supeditadas al diseño, implementación del mismo e interpretación de la información,*

⁴⁸ Lewis Alexandra Leon Baños y Kenia Victoria Cogollo, escrito allegado el 02 de febrero de 2022.

	<p><i>sin el adecuado proceso de capacitación y familiarización para quienes lo apliquen, esta situación se agudizaría si no se cuenta con procesos de capacitaciones y de producción de material pedagógico libres de estereotipos raciales que garanticen los procesos de recolección de información de manera confiable y viable.”</i></p> <p>En este sentido, sostienen que la población negra del Caribe colombiano, específicamente asentadas en la zona urbana, al carecer de un territorio ancestral, acude a nuevas formas de habitar, apropiar y representarse en el territorio, desde una perspectiva más racial que étnica. Lo que <i>“bien podría justificar el empleo de instrumentos como la paleta de colores en los procesos censales.”</i></p>
<p>10) Carlos Viáfara</p>	<p>El ciudadano Carlos Viáfara, profesor titular del departamento de Economía de la Universidad del Valle,⁴⁹ sostuvo que la reducción de la población afrodescendiente en el Censo 2018 obedece a cuatro factores, principalmente. En primer lugar, <i>“la tasa de omisión censal a nivel nacional alcanzó la no deleznable cifra de 8.5% (la más alta en América Latina en la ronda censal 2010), pero curiosamente esta fue considerablemente más alta en los departamentos y ciudades con mayor concentración de población afrodescendiente, especialmente en el departamento del Valle del Cauca y la región Pacífica.”</i> En segundo lugar, <i>“los graves errores en el diligenciamiento de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial coadyuvaban de manera importante para la drástica reducción de la población afrodescendiente en el censo 2018.”</i> En tercer lugar, <i>“las campañas de sensibilización y el proceso de capacitación a encuestadores solo se realizaron en zonas de influencia de los delegados del ENCP, es decir en los Consejos Comunitarios.”</i> En cuarto lugar, <i>“los cambios en la pregunta, aunque parezcan insignificantes, con la introducción de subcategorías en las poblaciones Indígenas y Rom, originó que las preguntas asociadas a la población Afrodescendiente quedaran relegadas en la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, generando incentivos negativos para que los encuestadores leyeran todas las alternativas asociadas a la pregunta.”</i></p> <p>Sobre las ventajas y desventajas de los criterios de heterorreconocimiento y autorreconocimiento en procesos censales, sostuvo que el criterio de autorreconocimiento <i>“constituye un poderoso instrumento para fortalecer los procesos de identidad de los grupos subordinados con el objetivo de lograr una mayor inclusión social a través de los procesos de acción colectiva, lo cual, podría verse menguado debido a la imposición del Estado de esas categorías.”</i> No obstante, <i>“la utilización de variables de heterorreconocimiento podrían ser más idóneas tanto para la contabilización de los grupos étnico-raciales como para la medición de la desigualdad étnico-racial [...]. Sin embargo, los procesos de heterorreconocimiento con base en aspectos fisionómicos en el censo de población, podría al mismo tiempo recordar las prácticas de contabilización de personas pertenecientes a los grupos étnico-raciales en el periodo colonial o inicios del</i></p>

⁴⁹ El interviniente aclara que *“esta respuesta es de carácter personal y no compromete al Grupo de Investigación Migración, Urbanización e Identidades de las Poblaciones Afrocolombianas del Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (Cidse) de la Universidad del Valle al cual pertenezco.”*

	<p><i>periodo republicano [...]” Concluye que “la clave para mejorar la visibilidad estadística para los afrodescendientes no descansa en exclusiva en el tipo de método utilizado en la recolección de información en el proceso censal, sino en que ese proceso se haga de manera correcta y concertada con los grupos representativos de la población.”</i></p> <p><i>Solicita que el DANE “haga una profunda evaluación del marco de muestreo que utiliza en las encuestas de hogares y de calidad de vida, entre otras encuestas, y además actualice la cartografía censal con base en la variable de autorreconocimiento étnico-racial teniendo en cuenta los datos desagregados del Censo de 2005. Esto le permitirá al DANE tener un marco muestral confiable con el cual pueda aproximarse a la contabilización y caracterización de la población afrodescendiente en Colombia a través de la realización de las encuestas a hogares o de calidad de vida.”</i> Igualmente, <i>“se sugiere que el DANE pueda compartir el marco muestral, para una validación técnica por parte de la academia que acompaña a las organizaciones afrodescendientes en este proceso.”</i></p>
<p>11) Dejusticia y Observatorio de Discriminación Racial</p>	<p>El subdirector y un grupo de investigadoras de Dejusticia,⁵⁰ junto a la directora y una investigadora del Observatorio de Discriminación Racial,⁵¹ presentaron un concepto conjunto. Argumentaron que <i>“si bien se han desarrollado acciones importantes por parte del DANE desde el año 2018 para subsanar los problemas de disminución de población autoreconocida como afrodescendiente en el censo nacional, aún persiste una necesidad de que la Corte Constitucional especifique la manera en que la accionada debe procurar la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente.”</i> En esa medida, <i>“existen dos aspectos sobre los cuales la Corte debería puntualizar para evitar que este vacío en la información impacte negativamente la formulación de políticas públicas que terminen por desproteger aún más, a la población afrodescendiente del país.”</i></p> <p>Por un lado, <i>“el DANE debe publicar de forma clara y accesible el ejercicio de cálculo que hizo para contar con las cifras ajustadas sobre la población NARP en el país.”</i> Por otro lado, el DANE <i>“debe trabajar en un plan de mejoramiento de las herramientas estadísticas y, en particular, para evitar que el próximo censo replique los problemas de omisiones o disminuciones de población NARP. Este plan debería contemplar el mayor involucramiento de los municipios y zonas en los que no se pudo realizar el censo y analizar si se pueden permitir apoyos para la contratación de censistas pertenecientes a estas comunidades, de modo que se minimicen las barreras de acceso a estas zonas. Adicionalmente, se debe fortalecer el proceso de capacitación a los censistas para que el proceso sea más adecuado, transparente y suficiente, que tenga en cuenta la importancia de formular de forma clara y consciente la pregunta sobre pertenencia étnica del cuestionario del censo.”</i></p>
<p>12) Orlando Deavila Pertuz</p>	<p>Orlando Deavila Pertuz, investigador del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la Universidad de Cartagena, presentó concepto sobre el desarrollo histórico de los censos y su</p>

⁵⁰ Mauricio Ariel Albarracín Caballero, Paulo Illich Bacca, Maryluz Barragán González e Isabel Cristina Annear Camero.

⁵¹ Rudy Amanda Hurtado Garcés y Paula Andrea Valencia Cortés.

	<p>vinculación con la identificación étnico-racial en Colombia. Sostuvo que “[a] diferencia de aquellos realizados durante la era colonial, que sí contabilizaban la raza, los censos republicanos solo registraban a los habitantes según la edad, el sexo, el estado civil y la profesión.” Lo anterior, debido a que “se asumía que el cuerpo social que conformaba la nación era único e indivisible.”</p> <p>Narró que “[l]a variable raza fue restablecida en los censos de 1905, 1912 y 1918, marcando una ruptura con la tendencia que había predominado, no solo en Colombia, sino en la mayor parte de América Latina. Esto se debió, en parte, al nuevo proyecto de nación impulsado por la Regeneración.” Sin embargo, “[d]urante el resto del siglo XX, los censos volvieron a excluir la categoría raza” debido a que el Estado “abandonó el propósito de homogeneizar a la población”, a la preeminencia de la narrativa del mestizaje y a las críticas al concepto científico de raza.</p> <p>Posteriormente, “movimientos de base racial, comenzar[on] a impulsar el multiculturalismo, como un discurso que permitiera reconocer las diferentes necesidades que cada grupo tenía al interior de la nación. Estos centraron su lucha en la incorporación de la variable étnico-racial en el censo. Estos esfuerzos rindieron sus frutos cuando la Constitución de 1991 reconoció a Colombia como un Estado pluriétnico y multicultural, dando lugar a la institucionalización de un régimen de ciudadanía diferencial. Este fue el marco legal que permitió la formulación del censo de 1993, que incluyó la pregunta por el autorreconocimiento étnico-racial.”</p>
Pronunciamientos recibidos con ocasión del traslado	
<p style="text-align: center;">13) Pronunciamiento de ILEX al traslado de pruebas⁵²</p>	<p>Reiteraron “la necesidad de considerar tanto a las dinámicas propias de la etnicidad como aquellas propias de la raza en la definición de la identidad afrocolombiana, lo que tiene importantes impactos para efectos de definir estrategias para su visibilidad estadística.” Respecto al concepto del DANE, en el cual “dicha entidad pone en duda los mecanismos de heterorreconocimiento como forma de captar de mejor forma la variable étnico-racial, se presentan argumentos acerca de la necesidad de indagar por el color de piel para efectos de visibilizar a la población afrodescendiente.” Finalmente, “se exponen las situaciones en las que se han usado los datos erróneos del censo nacional de población y vivienda 2018, y se hace un análisis de cómo distintos países de la región han formulado sus preguntas censales para captar la pertenencia étnico-racial de las personas, lo que puede contribuir a diseñar mecanismos para evitar la invisibilización de la población afrodescendiente en instrumentos estadísticos utilizados en Colombia, así como presentar casos donde, contrario a lo que se ha criticado por algunas instituciones, se han adoptado mecanismos para indagar por el color de piel, sin que ello implique reemplazar el criterio de autorreconocimiento que, según lo hemos señalado de manera reiterada, debe continuar siendo el principal instrumento.”</p>
<p style="text-align: center;">14) Pronunciamiento</p>	<p>Reiteró algunos de sus argumentos iniciales. Hizo énfasis en que “los datos subnacionales producto de las estadísticas</p>

⁵² Documento recibido el 28 de febrero de 2022, esto es, después de vencido el término de traslado.

<p>del DANE frente a las intervenciones de la Universidad Icesi y de Cartagena</p>	<p><i>experimentales son oficiales.” Explicó que “una estadística experimental es aquella que se deriva de proyectos en desarrollo que cuentan con aspectos innovadores.” Agregó que “se consideran experimentales porque aún muestran margen de mejora (estandarización, cobertura y metodología) y no han alcanzado todavía la suficiente madurez en cuanto a la fiabilidad, estabilidad o calidad de los datos, como para incluirlos dentro del listado de operaciones estadísticas regulares. En cualquier caso, las estadísticas experimentales son estadísticas oficiales.”</i> Sobre la diferencia en las cifras de estimación de personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras puesta de presente por la Universidad ICESI, sostuvo que <i>“la diferencia entre las cifras obedece a que los volúmenes a nivel nacional y subnacional son estimaciones y, por lo tanto, difieren producto de los métodos de estimación; no obstante, [...] los datos muestran correlación con los resultados del año 2005.”</i></p> <p><i>En su parecer “no es preciso decir que el CNPV 2018 carezca de fundamentación, ni que no esté respaldado por la comunidad académica y científica. El DANE ha hecho importantes esfuerzos institucionales no solo para alcanzar los más altos estándares sino que ha mantenido una postura de transparencia y mejoramiento permanente, sometiéndose a evaluación constante y generando espacios de diálogo no solo con la academia, entes pares y autoridades internacionales en materia estadística, sino con representantes de las comunidades y distintos grupos sociales del país para recibir sus observaciones, fortalecer sus procesos y aumentar la comprensión y uso de las estadísticas que produce.”</i></p>
<p>15) Pronunciamiento del DANE frente al concepto de Dejusticia y el Observatorio de Discriminación Racial</p>	<p><i>La entidad reiteró que “continuará trabajando de manera permanente para que los visores, boletines departamentales y demás mecanismos para la difusión de datos sobre la población negra, afrocolombiana, afrodescendiente, raizal y palenquera tengan un lenguaje que pueda ser comprendido por diferentes actores” Sin embargo, resaltó que “el autorreconocimiento étnico corresponde a una labor que no sólo le compete al DANE, sino también a las diferentes expresiones organizativas y espacios de representatividad de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; también, a aquellas entidades públicas directamente relacionadas con el fortalecimiento de los procesos de autorreconocimiento y de las acciones de comunicación y socialización que los promuevan, por lo que, se requieren en este contexto acciones de diferentes sectores, de tal manera que se pueda dar respuesta, principalmente, a la complejidad de las dinámicas de autorreconocimiento de la población negra.”</i></p> <p><i>Destacó la elaboración y difusión de la Guía de Enfoque Diferencial e Interseccional en el Sistema Estadístico Nacional que el DANE ha implementado como medida de incorporación del enfoque diferencial de manera transversal en la producción de estadísticas oficiales en el país. Igualmente, sostuvo que “[a] partir de los lineamientos incluidos en la Guía, específicamente para el caso del enfoque diferencial étnico, se ha venido consolidando en la entidad una Agenda Integral Étnica, la cual</i></p>

	<p><i>busca avanzar hacia la caracterización de la población con autorreconocimiento étnico en el país a través de múltiples fuentes, incluyendo todo tipo de operaciones estadísticas (OOEE) y registros administrativos (RRAA), y generando cada vez más información desagregada que dé cuenta de sus realidades económicas, políticas, sociales, culturales, condiciones de vida y particularidades en usos y costumbres.”</i></p>
<p>16) Ana María Valencia Mosquera⁵³</p>	<p>Se refiere a los registros administrativos y los define como “<i>todo registro resultante de necesidades fiscales, tributarias u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas de gobierno o para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones legales de la sociedad.</i>” Menciona los países nórdicos como innovadores en realizar censos completamente basados en registros administrativos. Igualmente, el censo de España en 2001 usó los registros administrativos y el censo de manera complementaria.</p> <p>Sostuvo que para el caso del Censo 2018, “<i>de acuerdo con el Comité Nacional de Expertos Para La Evaluación Del Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia 2018, el uso de registros administrativos, como por ejemplo suscriptores de servicios públicos y base catastral, no funciona con la certeza deseada, en parte porque los niveles de informalidad en el país son altos y los registros administrativos no captan una parte importante de sus unidades objetivo. Además, el DANE (2010) reconoció que el censo de población y vivienda es la operación estadística más grande y más importante que hace un país. Llega a todos los hogares del territorio nacional y constituye la fuente primaria del Sistema Estadístico Nacional. De modo que no pretende usar los registros administrativos como fuente para el Censo.</i>” Concluyó que “<i>no estamos proponiendo que en Colombia se realicen las mediciones de población únicamente con registros administrativos pues todavía estos datos no tienen la calidad necesaria para reemplazar una operación estadística tan importante y compleja como el censo. Pero el caso de los países nórdicos y de España, muestra que a medida que se vayan fortaleciendo los registros administrativos, estos sí pueden complementar y mejorar la obtención de información.</i>”</p>

40. La Sala Primera retomará las intervenciones y los conceptos rendidos por las entidades a lo largo de esta providencia, cuando resulten pertinentes para el análisis que adelanta esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

41. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo de tutela materia de revisión.

⁵³ Se identifica como presidenta de la Asociación Colombiana de Economistas Negras “Mano Cambiada”. Documento recibido el 18 de abril de 2022, esto es, después de vencido el término de traslado.

2. Cuestión previa: los resultados obtenidos en el Censo 2018 impactan en la población afrocolombiana, aunque no hayan sido adoptados mediante una ley de la República

42. El artículo 7 de la Ley 79 de 1993 establece que el Gobierno nacional debe presentar un proyecto de ley a través del cual el Congreso *adopte* los resultados de cada censo nacional de población y vivienda.⁵⁴ Pese a la anterior disposición, los resultados de los censos de 1993, 2005⁵⁵ y 2018⁵⁶ no han sido adoptados por el Congreso de la República. Hasta donde se tiene conocimiento, el último censo cuyos resultados fueron ratificados a través de una ley fue el Censo de 1985, según lo dispuesto en el artículo transitorio 54 de la Constitución Política.

43. La adopción de los resultados del censo mediante ley no es un asunto menor. A través de ese mecanismo se dota a las cifras censales de la deliberación y la legitimidad política que otorga la aprobación de una ley de la República. El trámite legislativo crea una oportunidad para la discusión -sin desconocer la competencia especializada del DANE- ante el órgano de representación popular por excelencia, de los resultados y de las dinámicas demográficas. Igualmente, ofrece un espacio para que las autoridades censales rindan cuentas sobre los avances y eventuales falencias en la planeación o ejecución del censo. Los resultados del Censo 2018 no tuvieron ese espacio deliberativo.

44. Ahora bien, el artículo 7 de la Ley 79 de 1993 ordena la adopción legal de los resultados del censo. Pese a que esta norma no define el alcance de este trámite ni el efecto jurídico frente a su incumplimiento, la no adopción de los últimos tres censos mediante ley ha acarreado consecuencias significativas. Por ejemplo, las curules de la Cámara de Representantes siguen siendo definidas con base en el Censo de 1985.⁵⁷

45. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que la publicación por sí misma de los resultados del censo carezca de relevancia pública o social. Existe una diferencia entre el acto de adopción del censo mediante ley, por un lado, y la expedición de estadísticas oficiales de parte del DANE, por el otro. El Decreto

⁵⁴ Dicha norma dispone: “*Dentro de los tres, (3) meses siguientes al procesamiento y evaluación de los datos obtenidos en el censo, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso de la República el proyecto de ley mediante la cual se adopten los resultados del censo. En todo caso, entre la fecha de realización del Censo y la de presentación al Congreso del aquí citado proyecto de Ley, no podrá transcurrir más de doce (12) meses. Una vez sancionada la ley que adopte el Censo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberá destruir los formularios de los Censos y Encuestas, previa memoria de los mismos.*” La norma no dispuso expresamente un efecto jurídico frente en caso de que esos resultados no fueran adoptados mediante ley.

⁵⁵ “[E]l Proyecto de Ley 298 de 2007 Cámara, fue presentado ante el Congreso de la República por el Ministerio del Interior, con el fin de que se adoptara el Censo General de 2005. Sin embargo, la iniciativa fue retirada por el autor, culminando así su trámite legislativo sin haber cumplido primer debate.”

⁵⁶ Proyecto 417 de 2020 (Cámara). Ver <https://www.camara.gov.co/censo-nacional> El proyecto fue “[a]rchivado, de conformidad al Artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y en concordancia con lo perceptuado en el Art. 375 de la Constitución Política.” Ver <https://www.camara.gov.co/censo-nacional>. El artículo 190 de la Ley 5ª establece que “[l]os proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren. Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.”

⁵⁷ Al respecto, ver el Decreto 231 de 2022, “[p]or el cual se sustituye el capítulo 3, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, para establecer el número de Curules de la Cámara de Representantes”.

1170 de 2015⁵⁸ establece que las estadísticas oficiales son aquellas que produce el DANE, entre otras entidades del Sistema Estadístico Nacional,⁵⁹ y su uso es obligatorio por parte del Estado para la formulación de política pública.⁶⁰ De modo que, con independencia de que el Censo 2018 haya sido ratificado legalmente, sus resultados constituyen un insumo central para la elaboración de las proyecciones de población, del indicador de necesidades básicas insatisfechas, las proyecciones de población indígena de los resguardos legalmente constituidos, el cálculo de la medida de pobreza multidimensional y del déficit habitacional, entre otros de vital importancia para el diseño de la política social del Estado. Lo mismo sucedió en su momento con los resultados de los censos de 1993 y 2005.⁶¹ Igualmente, los datos del Censo 2018 han sido usados como base para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.⁶²

46. Es por ello que, aunque los resultados del Censo 2018 no consten en una ley, el DANE sí ha expedido estadísticas que tienen el carácter de cifras oficiales.⁶³ Esta entidad declaró la oficialidad del Censo 2018 en materia de estructuras demográficas y, específicamente, del volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en 4.671.160 personas, con base en la Encuesta de Calidad de Vida. Tal información, junto con la cifra de población que se autorreconoció en algunas de las categorías de afrodescendencia en el Censo 2018 (2.982.224 personas) y el ejercicio experimental de cálculo de la población afrodescendiente en niveles subnacionales (4.433.528 personas) – vale decir, cifras también oficiales– figuran en la página web del DANE⁶⁴ y en sus visores de datos sobre población negra.⁶⁵

⁵⁸ “por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística”.

⁵⁹ El artículo 2.2.3.1.3. define las estadísticas oficiales como “aquellas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN) [...]. También constituyen estadísticas oficiales, las producidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el cumplimiento de sus funciones.”

⁶⁰ El párrafo 1 del artículo 2.2.3.4.1. establece que “[u]na vez estén disponibles las estadísticas oficiales, su uso será obligatorio por parte de las entidades del Estado en los documentos de política pública, planes, programas y proyectos. Así mismo, las estadísticas oficiales deberán utilizarse para la transmisión de información del país a organismos internacionales. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en normas de carácter especial que regulen aspectos particulares relacionados con esta clase de estadísticas.”

⁶¹ Al respecto, ver el “Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 417 de 2020 cámara, por la cual se adoptan los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018”. Disponible en <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-04/Ponencia%20Positiva%20PL%20417%20DE%202020%20C%20C3%A1mara%20%281%29.pdf>

⁶² Al respecto, ver el Decreto 943 de 2020, “Por el cual se adiciona el artículo 2.2.5.8.8. al Capítulo 8 del Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se adoptan medidas de transición para la aplicación de los resultados del Censo 2018 en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, en desarrollo del artículo 139 de la Ley 2008 de 2019”.

⁶³ Durante el trámite de revisión, el DANE insistió en que “Estimó el volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera a través de la encuesta de calidad de vida en 4.671.160 personas, (hoy datos oficiales del volumen poblacional) que constituye el 9,34% de la población nacional”. Igualmente, sostuvo que “Declaró la oficialidad del CNPV 2018 solo en materia de estructuras demográficas que permiten su caracterización.” Al indagar sobre esa respuesta, el DANE explicó que “[l]o anterior, significa que la información del censo le permite al país, en cada uno de los niveles de desagregación, geográfica (departamental y municipal por cabecera, centros poblados y rural disperso), contar con datos que permiten caracterizar de manera precisa las brechas que esta población, respecto a la población nacional y a otros grupos étnicos.”

⁶⁴ Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica> Consultado el 20 de mayo de 2022.

⁶⁵ Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos->

Población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera en el Censo 2018

Población en el total nacional	Fuente	Coefficiente de variación
4.655.946	Encuesta calidad de vida 2018	2,4%
2.982.224	Censo Nacional de Población y vivienda 2018	No aplica
4.433.528	Ejercicio experimental cálculo de la población por departamento	No aplica

Tomado del visor de datos sobre población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera del Censo 2018, publicado por el DANE.⁶⁶

47. Ciertamente, la publicación de esta información y su difusión entre las distintas autoridades y la comunidad en general incide en la (in)visibilidad estadística de la población afrocolombiana y en el diseño de la política pública focalizada en materia étnico-racial.⁶⁷ Esos resultados, junto con las estimaciones realizadas por el DANE, hacen parte de la oferta estadística del Estado. Por su naturaleza, alcance e importancia pueden comprometer los derechos fundamentales de los accionantes y de las comunidades a las cuales estos representan y, en esa medida, es un asunto de relevancia constitucional. Bajo esa óptica, la sala pasará a analizar la procedencia formal de la acción.

3. Análisis de procedibilidad: la acción de tutela como mecanismo idóneo de protección de los derechos comprometidos en ejercicios censales

48. De manera preliminar, es importante reiterar que la procedibilidad de las tutelas promovidas por pueblos étnicos y, en general, sujetos de especial protección constitucional debe examinarse con *flexibilidad*. Tal flexibilidad se justifica en la necesidad de derribar los obstáculos que han impedido que estas poblaciones accedan a los mecanismos judiciales que el Legislador diseñó para la protección de sus derechos en las mismas condiciones en que pueden hacerlo otros sectores de la población. Esta aproximación garantista del acceso a la justicia de poblaciones tradicionalmente alejadas del aparato judicial por razones de aislamiento geográfico, marginalización económica o por su diversidad cultural, tiene plena justificación en el marco de un Estado comprensivo de la diversidad étnica y de las especificidades que caracterizan a aquellos pueblos que se identifican como culturalmente distintos de la sociedad dominante.⁶⁸ Adicionalmente, el Convenio 169 de la OIT, dispone proteger a los pueblos interesados contra la violación de sus derechos y asegurar que puedan iniciar procedimientos legales, “*personalmente o por conducto de sus organismos*

[eticos/Visor_NARP_Departamento.xlsx](#) Consultado el 20 de mayo de 2022.

⁶⁶ *Ibidem*. Se observa una diferencia entre el valor oficial del dato oficial adoptado con base en la Encuesta de Calidad de Vida.

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, [el boletín de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera](#) y [los lineamientos para la prevención y manejo de casos del nuevo coronavirus \(COVID-19\)](#), publicados por el Ministerio de Salud, o [el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 de la Gobernación del Atlántico](#), en los que la información inicial del Censo 2018 para la población afrocolombiana se usó como insumo.

⁶⁸ Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo.

representativos”, para así garantizar que tales derechos sean respetados.⁶⁹

49. **Los accionantes podían interponer la tutela (legitimación por activa).** La Constitución Política estableció, en el artículo 86, la acción de tutela como un mecanismo especial e informal para que toda persona pueda reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. A partir de lo anterior, es claro que las ciudadanas Dayana Blanco Acendra, Ana Margarita González, Eliana Alcalá de Ávila, Ana María Valencia Mosquera, Rossana Mejía Caicedo y los ciudadanos Daniel Gómez Mazo, José Santos Caicedo, Marino Córdoba Berrío y Emigdio Cuesta Pino, pueden presentar en nombre propio esta acción de tutela al reconocerse como afrocolombianos afectados por los resultados del Censo 2018, y lo que consideran es un fenómeno de *invisibilización estadística*.

50. Asimismo, las organizaciones sociales convocantes están legitimadas para iniciar la presente acción de tutela. En concordancia con el reconocimiento de los pueblos étnicos como sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales, la jurisprudencia ha admitido que la legitimación en la causa está radicada en: “(i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad; (ii) los miembros de la comunidad; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, y (iv) la Defensoría del Pueblo.”⁷⁰

51. El presente caso se enmarca en el tercer supuesto. No se trata de una comunidad negra en particular, sino de los derechos de las poblaciones afrocolombianas en general, por lo que la sala encuentra que el objeto social que impulsa a las organizaciones accionantes es consistente con este propósito. Así se observa en los certificados de existencia y representación de Ilex-Acción Jurídica,⁷¹ la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros,⁷² la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC),⁷³ la Asociación

⁶⁹ OIT (1989). Convenio 169, artículo 12.

⁷⁰ Sentencia T-172 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En el mismo sentido, puede consultarse la Sentencia T-466 de 2012 (M.P. (e) Adriana María Guillén Arango) que aceptó la legitimación de la ONIC para presentar acción de tutela, “a) es una entidad constituida para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales de estas comunidades y b) su labor ha sido reconocida por éstas.”

⁷¹ “[E]s una entidad sin ánimo de lucro cuyo objeto es la promoción, el desarrollo y el fomento de actividades de desarrollo social enfocado en la población afro, lo cual que comprende entre otras las siguientes actividades: 1. Actividades de desarrollo social, que comprende las siguientes actividades: Protección, asistencia y promoción de los derechos de las poblaciones de especial protección constitucional, minorías, poblaciones en situación de vulnerabilidad, exclusión y discriminación; tales como niños, niñas, adolescentes y jóvenes.” Cámara de Comercio de Bogotá, certificado de existencia y representación de Ilex Jurídica, pág. 2.

⁷² “El objeto de la corporación consiste en brindar la administración y asesoría profesional en la gestión y manejo de recursos para la promoción, el fortalecimiento y consolidación institucional de los consejos comunitarios, así como de las organizaciones y personas naturales que hacen parte del proceso de comunidades negras, espacio que tiene existencia de hecho en Colombia desde 1993; así mismo, en contribuir al desarrollo cultural, social, económico, político, ambiental, institucional y socio empresarial de las comunidades negras en zonas marginadas del país [...]” Cámara de Comercio de Bogotá, certificado de existencia y representación de la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros, pág. 2.

⁷³ “la asociación tendrá como objeto social ser una alternativa organizativa de las comunidades afrocolombianas encargada de promover el cumplimiento de los principios fundamentales promovidos por el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia a favor de las comunidades negras, la ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios: defensa del territorio, ejercicio de la autonomía, fortalecimiento de la identidad cultural y prácticas de economía sostenible.” Cámara de Comercio del Cauca, certificado de existencia y representación de ACONC, pág. 2.

Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES)⁷⁴ y la Corporación Centro de Pastoral Afrocolombiana (CEPAC).⁷⁵ Esta última, según explicaron los accionantes, es también responsable de la secretaría ejecutiva de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) que es una convergencia de más de 278 organizaciones afrocolombiana a nivel nacional de distinto tipo, donde confluyen mujeres, jóvenes, Consejos Comunitarios, organizaciones rurales y urbanas.

52. En suma, además de las ciudadanas y los ciudadanos que se encuentran legitimados para actuar en nombre propio, también lo están las organizaciones Ilex-Acción Jurídica, Hileros, ACONC, AFRODES y CEPAC, dado que su objeto social -inscrito ante las respectivas cámaras de comercio- es precisamente la defensa de los derechos de los pueblos afrocolombianos y de su identidad. Esta conclusión no cobija a la Asociación de Economistas Negras “*Mano Cambiada*”, la cual según explicaron los mismos accionantes es una organización que aunque promueve la generación de información, investigación y análisis crítico de las situaciones socioeconómicas del pueblo negro en Colombia, no está constituida aún como una persona jurídica.⁷⁶ De modo que legalmente no ostenta personalidad jurídica para iniciar una acción de amparo. Esta restricción no resulta desproporcionada en este caso concreto dado que sus integrantes sí pueden actuar en nombre propio como personas afrocolombianas.

53. ***La tutela se podía interponer contra las entidades públicas accionadas (legitimación por pasiva).*** Este requisito se satisface claramente frente a dos de las entidades demandadas. En primer lugar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en tanto responsable de realizar los censos de población y vivienda dentro del territorio nacional.⁷⁷ En este sentido, es el garante principal de la recolección de información del Censo 2018 frente a la población afrocolombiana y que constituye el motivo central de la presente acción de tutela. En el caso del Ministerio del Interior, también se configura la legitimación dado que le corresponde “*formular, promover y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial, social y de género, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.*”⁷⁸ Además, fue la entidad que coordinó el proceso de consulta previa con las comunidades afrocolombianas como preparación al Censo 2018.

54. Por otro lado, sin embargo, no es clara la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República frente al objeto específico de esta tutela, más allá

⁷⁴ “*Es objetivo general de AFRODES, trabajar por el reconocimiento de los valores étnicos territoriales, culturales, ambientales, económicos, políticos y sociales de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento como víctima del conflicto armado. Y de otras poblaciones afrodescendientes en situación de vulnerabilidad.*” Cámara de Comercio de Bogotá, certificado de existencia y representación de AFRODES, pág. 2.

⁷⁵ “[L]a corporación centro de pastoral afrocolombiana, CEPAC, tendrá por objeto la afirmación de las identidades culturales afro descendientes y la promoción integral de sus derechos étnico territoriales.” Cámara de Comercio de Bogotá, certificado de existencia y representación de CEPAC, pág. 2.

⁷⁶ Escrito de Ilex-Jurídica del 02 de febrero de 2022.

⁷⁷ Ley 79 de 1993, artículo 1.

⁷⁸ Decreto Ley 2893 de 2011, artículo 2.

de algunas competencias generales que se adujeron en el escrito de tutela, pero que no se relacionan de manera directa con la causa jurídica bajo estudio.

55. **Inmediatez.** Los accionantes interpusieron varias peticiones con el objeto de lograr una solución a la problemática generada y que -a su juicio- aún continúa dándose como resultado de las deficiencias que atribuyen a los datos del DANE. En su parecer, pese a la publicación inicial de los resultados del Censo 2018 en materia étnico-racial en noviembre de 2019, *“aún se están realizando actividades de socialización y diálogos para estructurar medidas de solución. De ahí, que la tutela se presente en noviembre de 2020, a la espera de la evaluación de la evolución de estos procesos, no obstante, estos no han tenido los debidos desenlaces porque bajo condiciones de urgencia, se puede ver potencialmente afectada la población afrodescendiente.”*⁷⁹

56. La sala encuentra que, en efecto, el registro de la población afrocolombiana fue ajustada en diferentes momentos. El primer boletín oficial del componente afrocolombiano del Censo 2018 fue publicado el 6 de noviembre de 2019. Sin embargo, este no significó el cierre de la discusión; todo lo contrario, marcó el inicio de un conjunto de acciones sociales y legales para comprender los elementos técnicos del censo, sus resultados, los esfuerzos de corrección del DANE e incluso los cuestionamientos ciudadanos frente a los datos. El 25 de noviembre de 2019 el DANE publicó la estimación ajustada del volumen de la población afrocolombiana a través de la encuesta de calidad de vida en 4.671.160 personas. Finalmente, tan solo hasta el 11 de junio de 2021, el DANE publicó y socializó los resultados de las estadísticas experimentales para estimar el volumen poblacional de los grupos étnicos a nivel municipal y departamental.⁸⁰ Ello quiere decir que al momento de presentación de la tutela los datos de volumen de población afrocolombiana en el país, publicados inicialmente en noviembre de 2019, se encontraban todavía en proceso de subsanación por parte del DANE y no eran definitivos.

57. En este sentido, y dado que la acción fue interpuesta el 6 de noviembre de 2020, se supera claramente el requisito de inmediatez. De hecho, el mecanismo de amparo se radicó cuando aún persistían dudas sobre la precisión o exactitud de las cifras de población afrocolombiana en los diferentes ámbitos territoriales y cuando recién se estaban implementando soluciones a las falencias evidenciadas en el Censo 2018. Debe tenerse en cuenta igualmente la complejidad del tema que motivó esta acción constitucional, enmarcada en un debate de trascendencia social y con un alto componente técnico que exigió -además- articular varias organizaciones sociales para apoyar la demanda.

58. **Subsidiariedad.** Los jueces de instancia declararon la improcedencia de la tutela, al considerar que las accionantes contaban con otros mecanismos idóneos para resolver sus pretensiones, principalmente la acción popular, aunque también refirieron tangencialmente la acción de nulidad simple. La Sala Primera de Revisión, por el contrario, encuentra que la tutela es el mecanismo idóneo y

⁷⁹ Escrito de tutela, pág. 14.

⁸⁰ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero de 2022, pág. 97.

eficaz para la defensa de los derechos fundamentales tanto de los individuos accionantes como de la diversidad de pueblos afrocolombianos que no fueron debidamente reconocidos por el Censo 2018.

59. En primer lugar, frente al medio de control de *nulidad simple*, es necesario recordar que su objeto son los actos administrativos propiamente dichos⁸¹ y no los hechos,⁸² omisiones⁸³ u operaciones administrativas.⁸⁴ Es posible que en el marco de la planeación, ejecución u oficialización del censo, el DANE y las demás entidades participantes hubiesen emitido actos administrativos que podrían ser recurridos a través de este medio de control.⁸⁵ No obstante, en esta ocasión la Sala Primera observa que el conjunto de actuaciones que habrían dado lugar a una disminución de la población afrocolombiana constituye, en principio, una *operación administrativa* que difiere en su naturaleza de un acto administrativo. Por lo tanto, no sería susceptible *prima facie* de control a través de la pretensión de nulidad.

60. En efecto, el censo es una operación estadística “*dirigida a recabar, procesar, analizar y difundir información básica para contribuir al desarrollo económico, social, científico y tecnológico del país.*”⁸⁶ En esa medida, se trata de una investigación en la que se produce información estadística, pero que no constituye por sí sola una expresión de la voluntad de la administración encaminada a producir efectos jurídicos o a definir una situación jurídica.

61. Asimismo, el debate que proponen las accionantes consiste en establecer si los presuntos hechos y omisiones que dieron lugar a la disminución de la población afrocolombiana en el Censo 2018 atenta contra los derechos fundamentales de las comunidades que representan y de sus miembros. De modo que no se trata de una discusión restringida al examen legal de un acto administrativo. Su reclamo, en últimas, tiene que ver con el impacto en los derechos de los accionantes y de la población afrocolombiana en general.

62. Por otro lado, en lo que respecta a la *acción popular* -consagrada en el artículo 88 superior y desarrollada por la Ley 472 de 1998- esta incluye un listado no taxativo de los derechos e intereses colectivos; entre los que se

⁸¹ El acto administrativo es “*la expresión de la voluntad emanada de la autoridad, encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto.*” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de junio de 2021, Rad. 25000-23-37-000-2016-01398-01(25011), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁸² “*Los hechos administrativos se constituyen por un acaecimiento o realización material ejecutados por agentes de la Administración, no como culminación de un proceso jurídico, aunque sí susceptibles de generar efectos jurídicos como todos los hechos imputables a la persona natural o jurídica que es sujeto de derechos y obligaciones.*” Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 14 de diciembre de 1955, C.P. Rafael Marriaga.

⁸³ “*Las omisiones son abstenciones de la administración que constituyen parte de los hechos mismos en los cuales se puede fundamentar una demanda y los cuales deben ser probados a lo largo del proceso para que ésta prospere.*” Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 14 de febrero de 1995, Rad. S-123, C.P. Consuelo Sarria Olcos.

⁸⁴ La operación administrativa “*es el conjunto de actuaciones de un procedimiento administrativo, dirigidas a darle cumplimiento o a ejecutar una decisión de la Administración.*” Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 15 de julio de 1994, Exp. 2932, C.P. Yesid Rojas Serrano.

⁸⁵ Por ejemplo, para la ejecución del Censo 2018 el DANE expidió el Decreto 1899 de 2017, “*Por el cual se establecen las directrices para el desarrollo del Censo Nacional de Población y Vivienda.*”

⁸⁶ Decreto 1899 de 2017, “*Por el cual se establecen las directrices para el desarrollo del Censo Nacional de Población y Vivienda.*”

encuentra “*la defensa del patrimonio cultural de la Nación*”, que según el juzgador de instancia subsume completamente las pretensiones de la tutela.

63. Contrario a la conclusión a la que arribó el juez de instancia, la Sala Primera considera que, aunque este proceso de amparo pueda repercutir en la preservación del “*patrimonio cultural de la Nación*”, lo cierto es que la acción de tutela no se dirige a la protección de un objeto o de una determinada cultura en su concepción de *bien público*, sino a la salvaguarda de sujetos de derecho que viven una realidad diferenciada -tanto individual como comunitaria- pero que, por falencias en el diseño y ejecución del Censo 2018, no fueron debidamente identificados. No se trata entonces de la defensa en abstracto del “*patrimonio cultural*” de las comunidades negras del país, sino de la importancia de ser contados y cómo ello se conecta con los derechos fundamentales a la igualdad, la identidad cultural, a la información de calidad y a la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

64. Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ser contados* importa en términos de derechos fundamentales, especialmente tratándose de pueblos étnicos que aspiran a una identidad étnico-racial diferenciada. Es más, el reconocimiento estadístico constituye una condición de posibilidad para el goce de los demás derechos:

“La CIDH observa que la autoidentificación étnico-racial y la visibilidad estadística en la región presenta importantes avances, sin embargo, todavía existen indicadores y variables ausentes de perspectiva intercultural, para atender el desarrollo progresivo de los DESCAs; por ello es necesario determinar, las necesidades regionales y locales de las personas afrodescendientes, empezando por reconocer que existen unas necesidades mínimas, no satisfechas, que deben detallarse, de manera muy concreta, en las rondas censales y datos demográficos, toda vez que el reconocimiento es un paso esencial para impulsar el desarrollo de importantes acciones afirmativas en la materia. La ausencia de datos estadísticos sobre personas afrodescendientes impide el avance progresivo de sus derechos y la inclusión en las políticas públicas. [...] La Comisión entiende que la disponibilidad de datos oficiales sobre personas afrodescendientes es el primer paso para el reconocimiento de sus derechos. En ese sentido, los censos son una herramienta idónea que permiten hacer una lectura, sobre la concentración geográfica de esta población, y a su vez identificar sus condiciones de vida.”⁸⁷

65. Por el contrario, la falta de reconocimiento oficial puede conllevar a que los pueblos étnica o racialmente diferenciados “*no sean tomados en cuenta por el Estado en las normas y políticas públicas, o a que queden legalmente desprotegidos, por ejemplo, frente a proyectos o iniciativas privadas. También puede conducir a una situación de invisibilidad jurídica.*”⁸⁸

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural*. OEA/Ser.L/V/II, párrafos 62 y 63.

⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA/Ser.L/V/II, pág. 48.

66. Ahora bien, como ha explicado la jurisprudencia constitucional “*un derecho no deja de ser fundamental, porque algunas de sus expresiones o la forma de proceder con su ejercicio sean de carácter colectivo y, menos aún, que, por tal circunstancia, pueda llegar a considerarse que se está en presencia de un derecho colectivo, susceptible de protección por la vía de la acción popular.*”⁸⁹

Así, aunque los derechos invocados en esta acción no reposen únicamente en los accionantes, sino en la diversidad de pueblos afrodescendientes afectados por el censo, ello no convierte automáticamente este reclamo en un asunto de interés colectivo. Al respecto, ha concluido la Corte que “*no le es posible al intérprete transformar un derecho fundamental en un derecho de contenido colectivo, por la sola circunstancia de que algunas de sus expresiones [...] impliquen un ejercicio que trasciende la expresión meramente individual.*”⁹⁰

67. También es necesario destacar en este punto cómo los ejercicios censales se han venido consolidando en la jurisprudencia nacional como un asunto que puede entrar en la órbita de los derechos fundamentales; y cómo *ser contados* en términos respetuosos de la identidad cultural (asociada a factores sociales, étnicos o raciales) adquiere una connotación fundamental, justiciable a través de la acción de tutela, especialmente tratándose de sujetos de especial protección constitucional.

68. Es el caso, por ejemplo, de la acción de tutela presentada en nombre del campesinado, para que este fuera debidamente contado en el Censo 2018. Este escenario resultaba más complejo aún si se toma en cuenta que para ese entonces no existía un reconocimiento expreso sobre la diversidad étnica del campesinado, como sí ocurre con la población negra, raizal y palenquera.⁹¹ Al estudiar de fondo el asunto, la Sala de Casación Penal concluyó que los artículos 64 y 65 superiores reconocen al campesinado como grupo de especial protección y beneficiario de acciones afirmativas en virtud del principio de igualdad. Por ello, pese a que el censo ya estaba en curso, hizo un llamado a las autoridades para que, en el futuro próximo, delimitaran un concepto de *campesino* que permitiera contabilizar a quienes integran esa población, y apoyar el seguimiento, formulación e implementación de políticas públicas para

⁸⁹ Sentencia SU-150 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Dicha tutela se originó a raíz de una solicitud respaldada por múltiples organizaciones campesinas quienes solicitaron al Gobierno nacional ser tenidos en cuenta dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, bajo el lema “*para que el campesino cuente, tiene que ser contado.*” Al estudiar la acción, como juez de tutela de segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia superó el análisis de subsidiariedad con el siguiente argumento: “*Por lo tanto, siendo el campesinado colombiano un grupo de especial protección constitucional, puede exigir el cumplimiento de acciones positivas a través de la acción popular, que se ejercita, según el artículo 88 de la Carta, «para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible» y está dirigida a la defensa de derechos o intereses colectivos. // Sin embargo, a través de la demanda que formularon los accionantes se busca proteger el derecho fundamental a la igualdad material. Esa garantía, como se expuso en precedencia, es de estirpe fundamental y resulta inherente a cada uno de los accionantes, lo que, en palabras de la Corte Constitucional, habilita la procedencia de la tutela, en tanto «la doctrina constitucional ha entendido que si además de los intereses meramente colectivos, por las mismas causas, se encuentran comprometidos o en peligro derechos de las personas individualmente consideradas, procede la tutela para garantizarlos» (Decisiones T-225/15; A-197/09; y T-1205/01).*”

materializar sus derechos.⁹²

69. Así como la Corte Suprema de Justicia advirtió que la identificación estadística de un grupo poblacional es presupuesto indispensable para la salvaguarda de sus derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha transitado un camino similar. En sentencia T-466 de 2016,⁹³ por ejemplo, la Sala Tercera conoció la solicitud de una asociación de autoridades Wayúu debido a las declaraciones de funcionarias del ICBF, en las que se les asigna responsabilidad por situaciones de desnutrición, desatención y fallecimiento de niños, derivadas de sus costumbres. Dentro de las consideraciones, llama la atención el valor que se otorgó a la información estadística para la protección de los derechos fundamentales. Es más, una de las falencias que encontró la sentencia tuvo que ver con la insuficiencia de las estadísticas oficiales.⁹⁴ Esta preocupación se reflejó en la parte resolutive, donde se ordenó al Presidente de la República, al Gobernador de la Guajira y a los Alcaldes de la zona que, para superar las deficiencias estructurales que propiciaron la vulneración de la niñez Wayúu, debía “*establecerse un sistema de información estadística relativa a los aspectos demográficos y de necesidades básicas insatisfechas del pueblo Wayúu, en cabeza de las autoridades nacional.*”⁹⁵

70. En este sentido, existe una creciente línea jurisprudencial que ha abordado los censos y demás información estadística de grupos poblacionales como una cuestión de derechos fundamentales. Por ejemplo, frente a los habitantes de calle;⁹⁶ las familias que ocupan predios de alto riesgo;⁹⁷ recicladores informales;⁹⁸ vendedores informales;⁹⁹ familias que arbitrariamente quedaron excluidas del censo que permite acceder a ayudas o programas sociales del Estado;¹⁰⁰ así como los múltiples pronunciamientos de la Corte frente a los problemas en la inclusión dentro del Registro Único de Víctimas. Estos fallos comparten un elemento común: la inclusión en los registros estadísticos

⁹² Así lo ordenó la Sala de Casación Penal: “HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de que, en el marco de sus competencias, elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto “*campesino*”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano.”*Ibíd.*

⁹³ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹⁴ “Además, destaca esta Sala la precariedad de las cifras oficiales específicamente referidas al pueblo Wayúu, que dejan dudas acerca de la capacidad institucional para implementar planes, programas, proyectos o estrategias dirigidos específicamente a esta nación indígena. Debido a la importancia de la información estadística para la formulación de políticas públicas, esta Sala establecerá como uno de los mínimos para la atención de las situaciones estructurales que aquejan a la niñez wayúu la realización por parte del DANE de un censo y la elaboración estadística conducente para la identificación de la realidad demográfica y de necesidades básicas insatisfechas de la comunidad Wayúu. Para la elaboración del censo y el procesamiento de la información, el nivel nacional contará con dos años contados a partir de la publicación de la presente providencia.”

⁹⁵ Sentencia T-466 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Orden 6.4.

⁹⁶ Sentencia T-092 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁷ Sentencia T-740 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁸ Sentencia T-291 de 2009. M.P. (e) Clara Elena Reales Gutiérrez.

⁹⁹ Sentencias T-231 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-701 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos

¹⁰⁰ Sentencias T-502 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-585 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-203A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

oficiales y la correcta identificación resulta esencial para la garantía de los derechos fundamentales, especialmente de aquellos grupos que por sus condiciones de pobreza, interculturalidad o marginalidad han sido rezagados.

71. Más recientemente, la Sala Plena, en Sentencia C-295 de 2019,¹⁰¹ reconoció la importancia en términos constitucionales para los pueblos étnicos de *ser contados*, al revisar las objeciones gubernamentales sobre un proyecto de ley de caracterización de los pueblos afrocolombianos: “*Ser contado y cómo ser contado, importa en términos de derechos. Es el reconocimiento legal al que aspiran algunas comunidades, es el derecho a vivir una identidad que se autorreconoce como diferente, es la forma de evaluar los avances o retrocesos del Estado frente a patrones de discriminación y exclusión. En palabras de un líder afro, “el derecho a ser negro” es el principio de toda reivindicación. En una sociedad tecnificada, además, esta información constituye el insumo principal en que se soporta el diseño de cualquier política pública.*”

72. Ahora bien, en sede de revisión, la Sala Primera tuvo conocimiento de que con posterioridad a la presentación de esta tutela (noviembre 2020) se radicó una acción popular (diciembre de 2020) relacionada con las deficiencias del Censo 2018 frente a la población afrocolombiana, la cual cursa en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sin embargo, el enfoque de la controversia allí propuesta es sustancialmente diferente y no anula la competencia del juez de tutela. Lo que el actor popular¹⁰² busca es la protección de los derechos colectivos a la *moralidad administrativa* y la *defensa del patrimonio público*, mencionando de manera apenas complementaria las afectaciones a la diversidad cultural de la Nación.¹⁰³

73. La jurisprudencia no descarta que haya casos en los que los distintos mecanismos de protección (v.gr. acción de tutela y acción popular) puedan abordar los mismos hechos, aunque desde distintas perspectivas. Casos complejos como el que analiza en esta ocasión la Sala Primera evidencian el “*carácter indivisible e interdependiente de los derechos.*”¹⁰⁴ Ello conlleva, a su vez, a que puedan existir distintas vías de protección a los derechos complementarias entre sí. En efecto, los hechos que motivaron esta tutela, y que también sustentan la acción popular antes referida, pudieron haber dado lugar a afectaciones simultáneas a derechos de distinta naturaleza, entre ellos derechos fundamentales (igualdad, identidad cultural, información y realización progresiva de los DESC) y colectivos (moralidad administrativa, patrimonio público, patrimonio cultural), sin que ello conduzca irremediablemente a sacrificar alguno de los cauces procesales mencionados.

¹⁰¹ M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰² Se trata de un colectivo social denominado Justicia Racial.

¹⁰³ Al respecto, el actor popular afirma que “[e]l gobierno nacional gastó en el Censo Nacional de Población y Vivienda cerca de \$18.565.277.600 con el propósito de garantizar la calidad de los gastos generados por el censo de población afrocolombiana. [...] La inversión realizada para el censo no arrojó los resultados esperados, por el contrario, se violenta el derecho colectivo de moralidad administrativa y el patrimonio público. Esto puede constituirse en un evidente caso de malversación de recursos [...]” Información obtenida del sistema de consulta en línea de la Rama Judicial.

¹⁰⁴ Sentencia T-618 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

74. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que (i) la tutela resulta procedente “cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo.”¹⁰⁵ Igualmente, (ii) el juez constitucional “debe valorar si los derechos fundamentales amparados y superpuestos a los derechos colectivos se predicen de sujetos de especial protección constitucional.”¹⁰⁶ Por último, (iii) esta Corporación no ha sido ajena a declarar la procedencia la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales “a pesar de encontrarse en curso una acción popular.”¹⁰⁷ Bajo esta orientación, la Sala Primera concluye que en esta ocasión la acción de tutela y la acción popular son mecanismos complementarios mas no excluyentes; y lo que aquí resuelva el juez constitucional no agota ni reemplaza el análisis que le corresponderá hacer al juez popular desde la perspectiva de los intereses colectivos en disputa y de las pretensiones que allí se formulen.

75. A la luz de lo expuesto, y evaluadas las circunstancias del caso concreto, la acción de tutela de la referencia es procedente para ventilar las peticiones relacionadas con (i) el mandato de igualdad y no discriminación en ejercicios estadísticos oficiales; (ii) el derecho a tener una identidad diferenciada y debidamente reconocida por el Estado; (iii) el derecho a una información oficial de calidad; y (iv) la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales de sujetos de especial protección.

4. La configuración de un *daño consumado* frente a los resultados del Censo 2018 no exime al juez constitucional de un pronunciamiento de fondo

76. La tutela fue diseñada por la Constitución de 1991 con el fin de brindar “protección inmediata de [los] derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados.”¹⁰⁸ En ocasiones, sin embargo, la alteración o consolidación de las circunstancias que dieron origen a la vulneración conlleva a que la tutela pierda su *razón de ser*¹⁰⁹ como mecanismo de protección judicial.¹¹⁰

77. El *daño consumado*, en particular, ocurre cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro,

¹⁰⁵ Sentencia T-596 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Sentencia T-149 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. En esa decisión la Corte amparó los derechos a la vivienda digna y a la seguridad personal de la accionante, debido al deterioro del terreno en el que se encontraba su hogar, pese a que se encontraba en curso en el Tribunal Administrativo de Bolívar la apelación de una acción popular originada por la misma situación, para la protección de los derechos colectivos a la seguridad y a la salubridad pública. Igualmente, en la Sentencia T-601 de 2017 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas), la Corte tuteló los derechos a la vida, a la salud, a la intimidad y a la vivienda digna de la accionante, amenazados por la filtración de aguas lluvias y negras en su vivienda. Ello, a pesar de que en el Tribunal Administrativo de Antioquia cursaba una acción popular promovida por la actora por los hechos que motivaron la tutela. Al respecto, la Sala Sexta sostuvo que “la acción popular solucionaría una situación global, no obstante es necesaria una intervención oportuna y eficaz ante la amenaza latente en que se encuentran los derechos fundamentales de la accionante y su grupo familiar.”

¹⁰⁸ Constitución Política, artículo 86.

¹⁰⁹ Sentencia SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹¹⁰ Constitución Política, artículo 86 y Decreto 2591 de 1991, artículo 1. Ver también sentencias T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos y SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación.¹¹¹ Claro está que el daño debe ser *irreversible*, pues respecto de aquellos que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable decretar la carencia de objeto.¹¹²

78. El *daño consumado* puede concretarse en dos momentos: (i) antes de interponerse la acción de tutela o (ii) durante el trámite de la misma, bien sea ante los jueces de instancia o en el curso del proceso de revisión ante la Corte. En el primer caso, el juez debe, en principio, declarar la improcedencia de la acción, de conformidad con lo previsto por el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. En el segundo, es perentorio un pronunciamiento de fondo del juez de tutela (incluida la Corte Constitucional) cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela; para determinar si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo y tomar los correctivos a que haya lugar.¹¹³

79. De todos modos, en el primer escenario -esto es, cuando el daño se consuma *antes* de la presentación de la acción de tutela-, también es posible de forma excepcional realizar un pronunciamiento de fondo. Sobre todo, cuando el caso ha sido seleccionado por la Corte Constitucional y “*el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela -el cual desapareció por sustracción de materia-, sino por otras razones que superan el caso concreto, como avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, o para prevenir que una nueva violación se produzca en el futuro. Por lo tanto, dadas las particularidades de un proceso, el juez puede emitir un pronunciamiento de fondo o incluso adoptar medidas adicionales.*”¹¹⁴

80. Tanto la Sala Plena como las Salas de Revisión han expuesto varias razones para estudiar una solicitud de amparo, pese a que al momento de su presentación el daño ya se hubiese consumado. Entre las principales, se destacan las siguientes: (i) para avanzar en la comprensión de un derecho fundamental;¹¹⁵ (ii) por la necesidad de disponer correctivos frente a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección¹¹⁶ y así evitar la

¹¹¹ Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹² Sentencia SU-667 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández. Para un listado de los escenarios en los que la jurisprudencia ha aplicado esta categoría ver Sentencia T-448 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹¹³ Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹⁴ Sentencia SU-174 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alberto Rojas Ríos.

¹¹⁵ Sentencia SU-174 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alberto Rojas Ríos. Este caso surgió a partir de la filtración a los medios de comunicación de un proyecto de sentencia en el marco de un proceso penal. Filtración que ya había ocurrido antes de la presentación de la tutela. Al respecto “*la Sala Plena encuentra acreditado que se configuró la carencia actual de objeto por daño consumado, pues no es posible deshacer los efectos producidos por la filtración del documento sometido a reserva a los medios de comunicación. Esta situación se generó antes de la presentación de la acción de tutela, toda vez que ocurrió con ocasión de la divulgación del proyecto de sentencia por parte de Noticias Uno en la emisión del 12 de junio de 2020. Conforme a lo señalado, lo anterior implica, en principio, que el amparo invocado por el señor Luis Alfredo Ramos se torne improcedente. // A pesar de lo anterior, esta Corporación estima adecuado, pertinente y necesario emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el presente asunto. Para la Corte es indispensable analizar y evitar la indebida aplicación del precedente establecido en la sentencia SU-274 de 2019.*” En el mismo sentido, ver Sentencia SU-141 de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido. SV. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas.

¹¹⁶ Sentencia SU-150 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

repetición de las trasgresiones;¹¹⁷ y (iii) como medida de reparación -que no indemnizatoria en términos patrimoniales-¹¹⁸ que ofrece por sí mismo el pronunciamiento del juez constitucional.¹¹⁹

81. El compromiso del juez constitucional con la materialización de los derechos y principios que consagró la Carta Política de 1991 implica una gran responsabilidad que no puede ser obviada bajo argumentos formales que conduzcan a providencias materialmente inhibitorias.¹²⁰ La vigencia de un *orden justo*¹²¹ no es una simple declaración retórica sino un llamado expreso a los jueces dentro del Estado Social y Democrático de Derecho a evitar que una violación a los derechos fundamentales pase desapercibida como resultado de la consumación del daño.¹²² Este deber se refuerza de cara a los sujetos de especial protección constitucional¹²³ y cuando el caso ha sido asumido por la Corte Constitucional, a quien corresponde avanzar en la “*orientación, consolidación de la jurisprudencia y pedagogía constitucional.*”¹²⁴

82. A la luz de lo expuesto, la sala observa que en esta oportunidad se configuró un *daño consumado* en lo que respecta a la preparación, diseño y realización

¹¹⁷ Sentencia T-344 de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. En este expediente se acumularon procesos de tutela contra providencia de mujeres que reclamaron la no incorporación la perspectiva de género en el trámite de ejecución en contra de estas, desconociendo su condición de víctimas de violencia intrafamiliar cometida por los beneficiarios originales de las obligaciones. “*De esta manera, para el momento en el que la actora acudió a la acción de tutela el 27 de agosto de 2018, con la pretensión de que se dejara sin efectos todo lo actuado en el proceso ejecutivo a partir del auto de mandamiento de pago, ya se había hecho efectiva la transferencia de dominio de dicho inmueble e, incluso, al poco tiempo de haber sido seleccionado el expediente para revisión, se produjo su entrega material en diligencia adelantada el 14 de marzo de 2019 [...] Sin embargo, como ya se señaló, dicha circunstancia no le impide al juez constitucional pronunciarse de fondo para verificar si se presentó o no la vulneración alegada y, en esa medida, adoptar los correctivos que considere necesarios, a fin de evitar que hechos como los que dieron lugar al amparo deprecado se repitan.*”

¹¹⁸ El carácter indemnizatorio en términos patrimoniales es excepcional en sede de tutela, y se rige por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

¹¹⁹ Sentencia T-478 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Aquí se estudió la tutela interpuesta por la madre del joven Sergio Urrego, luego de que el adolescente acabara con su vida tras un contexto de persecución y discriminación. La madre buscaba la reparación frente el acoso escolar que sufrió su hijo por su orientación sexual. En esa oportunidad, la Sala Quinta explicó que la jurisprudencia “*ha sido clara en señalar que en estas situaciones el juez de tutela puede tomar decisiones de fondo con el fin de reparar el daño causado por la omisión o acción frente a un derecho fundamental, la Corte reconoce que esta decisión desconoce ampliamente el valor de la reparación integral que se puede materializar a través de la jurisdicción constitucional.*” En similar sentido, frente a los efectos de una filtración indebida de información la Sentencia SU-274 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera) señaló que “*En esta oportunidad, no es posible deshacer los efectos producidos por la filtración del documento sometido a reserva. Sin embargo, esta providencia constituye por sí misma una forma de reparación; para la Sala Plena, no darle siquiera el efecto reparador a la sentencia, abriría la posibilidad de re victimización al señor Luis Alfredo Ramos Botero y a la vez esta decisión ni siquiera tendría un efecto simbólico frente a quien fue vulnerado en sus derechos.*” Ver también T-423 de 2017 (M.P. (e) Iván Humberto Escruce Mayolo) en un caso de daño consumado al derecho fundamental a elegir la muerte digna.

¹²⁰ Constitución de 1991, artículo 228 (prevalencia del derecho sustancial como principio de la administración de justicia) y el Decreto 2591 de 1991, artículo 28, parágrafo (prohibición de fallos inhibitorios en tutela).

¹²¹ Constitución de 1991, artículo 2. Sentencia T-478 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub “*El juez, en un Estado Constitucional, es creador de derecho y tiene la obligación de ir más allá de las ataduras formales que le impone la ley toda vez que las mismas, a pesar de su enorme importancia para la estabilidad del sistema judicial, no tienen la posibilidad de darle al funcionario judicial todos y cada uno de los elementos necesarios para resolver todos los casos. En otras palabras, el juez constitucional, como defensor de la institucionalidad y el interés colectivo debe anteponer un juicio integral y finalista de las normas constitucionales a cualquier figura procesal para obtener la mejor solución a los casos que se les plantea.*”

¹²² Sentencia T-507 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²³ Constitución Política, artículo 13.

¹²⁴ Sentencia C-018 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

del Censo de 2018. Para el momento en que se radicó el escrito de tutela (el 06 de noviembre de 2020), es evidente que ya había culminado la fase precensal del proceso de consulta previa (17 de febrero de 2017), el levantamiento de información censal (esto fue gradual y se extendió entre los años 2018 y 2019) e incluso el DANE había publicado los resultados iniciales frente a la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (06 de noviembre de 2019).

83. Bajo este escenario, los cuestionamientos que formulan los tutelantes frente a la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial que se incluyó en el Censo de 2018 o los problemas que se habrían presentado en su ejecución (capacitación de los censistas, omisión de territorios, inconsistencias al formular la pregunta, etc.) ya no pueden ser corregidos por el juez constitucional pues versan sobre actuaciones finalizadas.

84. Estamos, además, ante un *daño* suficientemente documentado. De hecho, hay consenso sobre la inconsistencia de las cifras respecto de los pueblos afrocolombianos. Desde la publicación inicial de los resultados, el propio DANE admitió que el resultado “*no es consistente con la dinámica demográfica de la población que se había identificado en el censo anterior.*”¹²⁵ Igualmente, su director ha manifestado que “*la entidad reconoció el error no solo a nivel nacional sino ante las Naciones Unidas.*”¹²⁶ Error que se traduce en una disminución del 30,8% en la población negra del país, y la consecuente invisibilización estadística de más de un millón de afrocolombianos.

85. El daño descrito resulta *irreversible* en este punto. La oportunidad única que ofrecen los censos nacionales para identificar de manera completa a la población pasó y venció con la realización del Censo 2018. La sala no desconoce que, como medida paliativa, el DANE ha realizado estimaciones del volumen de la población negra en los niveles nacional, departamental y municipal.¹²⁷ Sin embargo, tales *estimaciones* no sustituyen los resultados de un censo nacional de población y vivienda. Los ejercicios estadísticos soportados en *estimaciones* -por más acertados que sean- no logran reemplazar a los censos por sus características de universalidad y cobertura integral del territorio. Y para que esto último vuelva a ocurrir, la población afrocolombiana deberá esperar otros diez años aproximadamente.

86. Lo anterior devela el escenario trágico que fue puesto en conocimiento del juez constitucional y en el que resulta materialmente imposible retrotraer el tiempo para considerar ajustes a la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial o corregir los errores u obstáculos en la ejecución del Censo 2018. Los censos son momentos únicos -aunque periódicos- que requieren de un considerable esfuerzo presupuestal, logístico y social; no en vano representan el ejercicio estadístico más grande que adelanta el Estado colombiano. Sin los recursos garantizados, los tiempos suficientes ni la preparación institucional y

¹²⁵ Respuesta del DANE al escrito de tutela, pág. 18.

¹²⁶ Consultado el 20 de febrero de 2022 en <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/censo-2018-corte-resolvera-polemica-por-disminucion-de-poblacion-afro-637369>

¹²⁷ Con base en esta, estableció la oficialidad de la declaración censal para la población afrodescendiente en 4.671.160 personas para 2018, lo cual constituye el 9,34% de la población.

social que conlleva la ejecución de un censo nacional no es viable en este momento ordenar su repetición. Las medidas de protección deben ser determinadas de tal forma que no se traduzcan en obligaciones de imposible cumplimiento; lo que al final terminaría también frustrando las expectativas de quienes acudieron al juez de tutela en busca de protección.

87. Ahora bien, pese a que existe un *daño consumado* frente a los resultados del Censo 2018, debe recordarse que este es un ejercicio periódico que el país realiza cada decenio. Y de cara a ese futuro mediano es imperativo que el juez estudie los reclamos formulados por los tutelantes, pues no es admisible que el silencio de los jueces o la inercia de las instituciones lleven a recorrer el mismo camino trágico una vez más.

88. Asimismo, es importante recordar que la primera pretensión de los accionantes busca proteger “*el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación y la información*”; esto es, la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, más allá de su vulneración en el caso concreto.¹²⁸ En este sentido, el pronunciamiento del juez constitucional reviste un potencial transformador y adquiere -por sí mismo- significado como contribución a la reparación integral, al estudiar las reclamaciones de las organizaciones y sujetos accionantes, reivindicar sus derechos fundamentales y adoptar las medidas correctivas hacia el futuro para que los hechos vulneradores no se repitan.

89. Bajo esta perspectiva, el debate que suscita la presente tutela es de relevancia constitucional ante los factores estructurales e institucionales que históricamente han dado lugar a la exclusión, y más recientemente a la subestimación, de las poblaciones negras en las estadísticas del Estado. En últimas, se cuestiona la *invisibilización* de un sujeto de especial protección constitucional, lo que impacta directamente en la construcción de Colombia como una nación diversa y pluralista.

90. En suma, a pesar de un *daño consumado* frente a la ejecución y los resultados del Censo 2018, se impone la necesidad de pronunciarse de fondo por la proyección que puede presentarse hacia el futuro y la posibilidad de establecer correctivos. El destino trágico del censo no es insalvable si se estudian sus falencias y se adoptan desde ya los correctivos adecuados. Por tal razón, la Corte se pronunciará sobre el fondo del caso, con miras a garantizar

¹²⁸ Sobre la comprensión de los derechos fundamentales desde una faceta subjetiva y objetiva, ver Sentencia SU-938 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: “*En el Estado constitucional los derechos fundamentales tienen un papel con implicaciones que abarcan mucho más que la simple relación subjetiva y bilateral entre el sujeto y el Estado. Los derechos fundamentales se proyectan como normas con estructura principal que, en cuanto determinan los valores sobre los cuales debe edificarse el sistema jurídico, implican mandatos directos a los poderes públicos, que los vinculan en el desarrollo de sus funciones y de cuya aplicación dependerá la posibilidad de alcanzar los objetivos que, para los órganos del Estado, se derivan de la estructura axiológica prevista en las normas de naturaleza constitucional sobre derechos fundamentales. [...] Así la faceta objetiva de los derechos fundamentales resalta, además, el papel que un sector de la doctrina denomina “función de legitimación”, que consistirá en que los derechos fundamentales servirán como criterios para distinguir lo justo de lo injusto, tanto en los casos concretos, como en el diseño de las políticas del Estado en general. Este efecto es fruto del entendimiento de los derechos fundamentales como principios del ordenamiento que sirven como parámetro de acción a los poderes públicos en el cumplimiento de sus funciones.*”

que las comunidades que han resistido a la condena histórica de invisibilidad en las estadísticas oficiales tengan una nueva oportunidad de ser contadas.

5. Presentación del caso y fijación del objeto de litigio

91. El Censo de 2018 -objeto de reproche- estaba programado inicialmente para ejecutarse en el año 2015, pero ante la confluencia con el censo agropecuario y la falta de disponibilidad presupuestal, se terminó realizando tres años después.¹²⁹ Sus resultados fueron comunicados gradualmente por el DANE. En el caso específico de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, el primer boletín oficial se publicó el 06 de noviembre de 2019. De acuerdo con éste, el número de personas afrocolombianas censadas pasó de 4'311.757 en 2005 a 2'982.224 en 2018, lo que supone una reducción del 30,8%.

92. Tan drástica reducción en el total de población afrocolombiana generó de inmediato reacciones de preocupación y de crítica de sectores de la sociedad civil, de la academia y del propio Congreso de la República. El DANE, por su parte, admitió que la cifra obtenida no era concordante con las tasas de mortalidad y migración de la población afrocolombiana, sino que se explicaba, entre otros, por problemas en el autorreconocimiento y las dificultades operativas en la ejecución del censo en algunos territorios. Ante estas falencias, el DANE propuso una *estimación* vinculada a la Encuesta de Calidad de Vida para solventar los problemas de subrepresentación de la población negra. De este modo, señaló la estimación de esta población, con carácter oficial, en 4.671.160 personas para el año 2018.

93. En este contexto, las ciudadanas y los ciudadanos demandantes -actuando en nombre propio y en representación de algunas organizaciones sociales- interpusieron la presente acción de tutela ante lo que consideran es la vulneración a sus derechos fundamentales y de la población afrocolombiana en general, debido a las deficiencias que afectaron la ejecución del censo y dieron lugar a la *invisibilidad estadística* de una parte significativa de esta población. De manera concreta, señalan que las falencias del Censo 2018 obedecen a dos factores principales: limitaciones en el diseño de la pregunta censal que indagaba por la identidad étnico-racial de la población; y falencias en la ejecución del censo respecto de la población afrocolombiana.

94. Argumentan, además, que los correctivos adoptados por el DANE no subsanan los yerros del censo y su impacto es grave pues significa la trasgresión de los derechos fundamentales de los pueblos afrocolombianos (i) a la igualdad al momento de ser contados por el Estado; (ii) al reconocimiento de la diversidad cultural; (iii) a tener información de calidad; y (iv) a la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

95. Dada la complejidad del asunto puesto de presente y antes de formular los problemas jurídicos, debe la Sala Primera delimitar las pretensiones de los demandantes a partir de los derechos fundamentales invocados, para así mismo

¹²⁹ DANE. Intervención del 02 de febrero de 2022, pág. 20.

fijar el alcance de este pronunciamiento.¹³⁰ Más aún, teniendo en cuenta que hay en curso -y pueden presentarse otras nuevas - acciones relacionadas con la (in)visibilización estadística de los pueblos afrocolombianos.

96. Frente al derecho a la **igualdad**, este proceso no tiene que ver con su dimensión formal¹³¹ pues no existen elementos para sospechar que el DANE o sus funcionarios hubiesen sentado normativas o directrices abiertamente excluyentes, orientadas a ignorar o desconocer a la población afrocolombiana en el Censo 2018. Por el contrario, el DANE, junto con el Ministerio del Interior, propiciaron un espacio de consulta previa para concertar de buena fe algunos elementos centrales del censo en su componente étnico.

97. De modo que esta providencia aborda el derecho a la igualdad desde el mandato de promoción afirmativa que permite avanzar hacia la igualdad “*real y efectiva*” en favor de grupos discriminados o marginados.¹³² En efecto, el artículo 13 superior incorpora un mandato de integración social, pues ordena a las autoridades adoptar las disposiciones necesarias –esto es, manda conferir un trato especial– a favor de personas y grupos de la población que se encuentren en situación de vulnerabilidad o en condición de debilidad manifiesta¹³³ en razón de las dificultades que afrontan para el ejercicio pleno de sus derechos o para acceder a ciertos bienes.¹³⁴

98. Precisamente, el nivel de marginalización al que han estado sometidos los pueblos afrocolombianos y que ha conllevado dolorosos procesos de deshumanización -cuyas consecuencias aún repercuten generación tras generación-¹³⁵ exige de las autoridades una especial consideración y trato frente

¹³⁰ La Sala Plena ha recordado que “*el juez no debe limitarse estrictamente a lo solicitado por las partes, pudiendo fijar el alcance real del litigio, con miras a asegurar la efectiva protección de los derechos vulnerados o amenazados, con órdenes que sean consecuentes con el amparo pretendido.*” Sentencia SU-150 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³¹ Sobre la dimensión formal y material del principio de igualdad, se puede consultar recientemente la Sentencia T-128 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, referente a la invisibilización de las parteras afrocolombianas del Plan Nacional de Vacunación en contra del COVID-19 y su exclusión del reconocimiento económico previsto en el Decreto Legislativo 538 de 2020 para el personal de salud.

¹³² Artículo 13 de la Constitución. Ver también Sentencia C-586 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³³ Sentencias C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-266 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-038 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En la Sentencia C-600 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa) la Sala Plena sostuvo que el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 incluye “[u]n mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”

¹³⁴ Sentencia C-115 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹³⁵ “La Comisión [Interamericana de Derechos Humanos] observa que, si bien desde el momento en que se eliminó la figura de la esclavitud, surgieron diversos tratados universales para la prohibición de esta práctica; la terminación de la esclavitud de personas de origen africana y sus descendientes no acabó con la estigmatización y el tratamiento negativamente diferenciado hacia esta población⁴⁹. En consonancia, la CEPAL, ha señalado que “*la abolición de la esclavitud no garantizó la incorporación de las personas libertas como ciudadanas y ciudadanos, les garantizó una libertad formal pero no alteró las condiciones socioeconómicas y de marginalidad en las cuales vivían. La falta de políticas de reintegración de las personas antes esclavizadas, principalmente al mercado laboral, las relegó a altos niveles de pobreza y a la falta de escolaridad o calificación profesional.*” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: Estándares interamericanos

a las situaciones sociales, culturales o geográficas que pueden conducir a su invisibilización; por ejemplo, en los ejercicios estadísticos oficiales que dan cuenta de la conformación demográfica del país.

99. En este caso concreto, el reclamo por la igualdad surge con ocasión de los problemas de subregistro evidenciados en el Censo 2018. Y si bien es cierto que los censos son operaciones a gran escala que no están exentos de dificultades, lo que aquí se reprocha es que las falencias se hubiesen concentrado sobre los pueblos afrodescendientes, afectándoles desproporcionadamente en comparación con la población colombiana en general e incluso en referencia a los pueblos indígenas;¹³⁶ de modo que los ajustes adoptados por el DANE frente a la población afrocolombiana quizá no fueron suficientes para avanzar hacia la igualdad *real y efectiva*..

100. De la mano con lo anterior, el reclamo frente al **reconocimiento de la diversidad identidad étnico-racial** surge de la preocupación de los accionantes frente a lo que consideran puede ser un retroceso en el propósito de la Constituyente de 1991 por superar una visión de homogeneidad de la población, basada en la invisibilización de sus diferencias y en la ausencia de cualquier medida que hiciera previsiones específicas para reconocer minorías y pueblos étnica o racialmente diferenciados.¹³⁷ Desde este punto cuestionan que los resultados del Censo 2018 terminan invisibilizando un porcentaje significativo de los pueblos afrocolombianos. Así, el ámbito de discusión se concretiza en la afectación del derecho a la identidad estos pueblos con ocasión de las presuntas fallas tanto en el diseño del cuestionario censal como en su ejecución.

101. El pleno reconocimiento y garantía del derecho a la identidad cultural tiene que ver con algo muy esencial para la existencia diferenciada y libre de estos pueblos.¹³⁸ En el derecho internacional de los derechos humanos se ha reconocido su trascendencia para la superación de legados históricos de discriminación, racismo y colonialismo.¹³⁹ La identidad cultural es un derecho fundamental de naturaleza tanto individual como colectiva¹⁴⁰ y a nivel nacional, también constituye un asunto de evidente relevancia constitucional. Según ha explicado la Corte, la existencia de estas comunidades, “*no solo debe ser advertida como importante para el Estado y el orden jurídico, sino que debe ser decididamente protegida en tanto elemento que define a la organización política. En otras palabras, la formulación misma de la Nación desde la*

para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural. OEA/Ser.L/V/II), párr. 54.

¹³⁶ Entre el Censo de 2005 y el de 2018 la población indígena aumentó 36,8% (de 1.392.623 a 1.905.617), mientras que la población afrocolombiana se redujo en 30,8% (4.311.757 a 2.982.224). Los datos de población indígena, en cualquier caso, fueron sujetas a un proceso de ajuste por omisión censal. Sin embargo, ese ajuste fue significativamente menor al que fue requerido para la población afrocolombiana. Mientras que el ajuste poblacional para población indígena fue de 10,7%, en el caso de las poblaciones negras, mulatas afrodescendientes y afrocolombianos fue de 32,9% y para el pueblo palenquero de San Basilio alcanzó el 40,2%.

¹³⁷ Escrito de tutela, pág. 35.

¹³⁸ “*Para los pueblos indígenas su autodeterminación es de origen. El derecho a ser, la posibilidad de ser nosotros mismos. Tiene que ver con algo muy esencial, vincula territorio, estructura social y política. [Es] ser nosotros mismos, por nosotros mismos.*” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. OEA/Ser.L/V/II, pág. 48.

¹³⁹ *Ibid.*, pág. 54.

¹⁴⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 217.

*Constitución depende de la inclusión de los grupos étnicos y su protección como comunidades diferenciadas.”*¹⁴¹

102. Frente al derecho fundamental a la **información**, es importante precisar que este caso no se relaciona con la accesibilidad a los datos, ya que el DANE ha publicado la información censal en sus distintas plataformas de comunicación e incluso los ha socializado ante las comunidades interesadas. También es imperioso advertir que la Sala no realizará una evaluación de la precisión o exactitud de la información censal desde el punto de vista de la ciencia estadística. Ciertamente, el juez constitucional no es una entidad competente ni con el conocimiento idóneo para reemplazar al DANE en el diseño de las metodologías estadísticas, pero lo que sí puede advertir -con fundamento en las distintas intervenciones y documentos allegados al proceso- son las falencias u omisiones en la medida que estas comprometan derechos.

103. El análisis frente a este derecho se concentra entonces en establecer la afectación a la faceta de calidad del derecho a la información. La Ley 1712 de 2014 y la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la interpretación del derecho de acceso a la información pública debe atender al *principio de calidad*.¹⁴² Este supone el “*cumplimiento de las propiedades que debe tener el proceso y el producto estadístico para satisfacer las necesidades de información de los usuarios.*”¹⁴³ Igualmente, la calidad de la información del censo se relaciona con el cumplimiento de sus atributos específicos, entre ellos los de simultaneidad, periodicidad definida, universalidad, entre otros, como se explicará con mayor profundidad en las siguientes secciones. Respecto al derecho a la información, la Sala evaluará si la información disponible sobre el volumen e identificación de la población afrocolombiana en el Censo 2018 cumple los atributos de calidad.

104. Por último, en lo que respecta a la **materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales**, el escrito de tutela sostiene que “*el censo es un instrumento que sirve para la toma de decisiones. Cuando se invisibiliza a más de un millón de personas, se está impidiendo el goce de sus derechos porque se afectan los planes para garantizar los derechos fundamentales a través de construcción de políticas públicas, asignación de recursos y medidas estrictamente enfocadas a la población afro.*”¹⁴⁴ De modo que el análisis propuesto al juez constitucional no busca la evaluación de una

¹⁴¹ Sentencia T-485 de 2015. M.P.(e) Myriam Ávila Roldán. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa.

¹⁴² 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*”, que define en su artículo 3: “*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*” Al respecto, ver la Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. AV y SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. AV y SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Mauricio González Cuervo. AV y SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Nilson Pinilla Pinilla. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴³ DANE, “*Norma técnica de la calidad del proceso estadístico.*” Consultado el 28 de febrero de 2022 en <https://www.sen.gov.co/files/RegulacionEstadistica/NTC%20PE%201000-2020.pdf> Las definiciones que se presentan a continuación se basan en ese documento.

¹⁴⁴ Escrito de tutela, pág. 34.

determinada política pública sino un asunto todavía más elemental, acaso más urgente, en términos de derechos fundamentales: los insumos necesarios para la construcción de cualquier política pública enfocada al goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales debidos a una población históricamente discriminada y marginalizada de las prioridades del Estado.

105. Se trata de entender el censo como condición de posibilidad para el diseño, implementación y análisis de cualquier medida eficaz con enfoque diferenciado. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la *“disponibilidad de datos oficiales sobre personas afrodescendientes es el primer paso para el reconocimiento de sus derechos.”*¹⁴⁵ Esto cobra especial sentido teniendo en cuenta que la discriminación racial tiene de base un trasfondo económico¹⁴⁶ que ha significado la privación a los pueblos afrodescendientes de las garantías materiales mínimas en materia de educación, salud, vivienda, educación y empleo, entre otros derechos fundamentales. Es por esto mismo que el disfrute efectivo de los DESC *“de la población afrodescendiente es una condición necesaria para disminuir las brechas existentes de desigualdad y la erradicación de la pobreza que las afecta.”*¹⁴⁷

106. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el mandato de realización progresiva de los DESC *“no equivale a una cláusula vacía de contenido y exigibilidad.”*¹⁴⁸ Precisamente, uno de los contenidos mínimos es el de contar con un plan o programa para su materialización: *“El contenido de un derecho fundamental que sea de carácter programático el contenido mínimo que tiene es, justamente, la existencia de un programa. Si el Estado no cuenta con planes o programas orientados a garantizar progresivamente las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, no puede garantizar su goce efectivo en ese momento, ni podrá hacerlo más adelante.”* Y para ello se requieren insumos de calidad para la construcción de política pública.

107. Así, en el ámbito del diseño de políticas públicas focalizadas a favor de la población afrocolombiana, un deber mínimo y de inmediato cumplimiento que corresponde al Estado consiste en contar con información de calidad respecto a esa población, recabada en términos de equidad, con cuidadosa observación de la realidad y con enfoque interseccional.¹⁴⁹ De otra manera, el diseño de cualquier política pública efectiva y focalizada, promesa del Estado Social de Derecho, sería una mera expectativa desprovista de impacto real.

¹⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural. OEA/Ser.L/V/II). Párrafo 63.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 56.

¹⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 149.

¹⁴⁸ Sentencia C-161 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Carlos Bernal Pulido. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁴⁹ Esta Corporación ha establecido que *“las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.”* Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterada en Sentencia T-736 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

108. Ahora bien, como ya se explicó, los cuestionamientos frente a la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial que se incluyó en el Censo de 2018 o los problemas que se habrían presentado en su ejecución ya no pueden ser corregidos por el juez constitucional, pues esa operación ha concluido. Los resultados del Censo 2018 no fueron adoptados mediante ley, pero fueron publicados por el DANE, difundidos al público general, y han sido usados como insumo para la elaboración de política pública y la planeación territorial. En este escenario, el rol del juez constitucional consiste en identificar vulneraciones a los derechos de las comunidades afrocolombianas, proteger la faceta objetiva de los derechos fundamentales y adoptar las medidas que a futuro permitan corregir los errores.

109. A la luz de lo expuesto, habiendo superado el análisis de procedibilidad de la tutela y advertido la configuración del *daño consumado* frente al diseño y ejecución del Censo 2018 -lo que no obsta para un pronunciamiento de fondo en el que se proteja la faceta objetiva de los derechos fundamentales alegados por las accionantes -, le corresponde a la Sala Primera estudiar en primer lugar si hubo limitaciones en el diseño de la pregunta censal acordado en el espacio de consulta previa y si existieron falencias en la ejecución del Censo 2018 respecto de la población afrocolombiana, las cuales habrían dado lugar a una vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad, a la información y a la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En segundo lugar, la sala evaluará si resultaron suficientes los correctivos adoptados luego del Censo 2018 para conjurar la vulneración de los mencionados derechos fundamentales.

110. La Sala reitera que este análisis no pretende cuestionar si la información y las estimaciones producidas por el DANE son incorrectas o imprecisas desde el punto de vista de la ciencia estadística. Tampoco busca discutir las capacidades técnicas del DANE o cuestionar la precisión científica de las cifras que ha publicado, sino establecer si hubo afectaciones a los derechos fundamentales invocados por las accionantes, y resaltar los posibles errores que se hayan cometido, y que se hayan acreditado en el trámite de revisión, con el fin de adoptar medidas que contribuyan a que tales falencias se corrijan en futuras operaciones censales.

111. Para resolver los asuntos planteados, la Sala abordará los siguientes temas: (i) el censo y la importancia de ser contados desde una perspectiva de derechos humanos; (ii) la calidad de la información estadística producida por el DANE y su relación con los fines del Estado; (iii) las principales categorías que subyacen a los procesos de caracterización de los pueblos étnicos-raciales; y (iv) la incipiente caracterización de los pueblos afrodescendientes en Colombia. Por último, y a partir de lo anterior (iv) analizará y resolverá el caso concreto.

6. El censo y la importancia de ser contados desde una perspectiva de derechos humanos¹⁵⁰

¹⁵⁰ En este acápite se recogen y se profundizan los argumentos expuestos por la Sentencia C-295 de 2019. M.P.

112. Los censos de población y vivienda se han consolidado desde el siglo pasado como una “*condición imprescindible para la toma de decisiones.*”¹⁵¹ Siendo el componente humano una de las facetas más relevantes que una sociedad pueda tener, es necesario indagar ¿cuántos somos? ¿quiénes somos? ¿dónde vivimos? y ¿cómo vivimos? Pese a la apariencia sencilla y objetiva de estas preguntas, la medición estadística de una población no es un asunto fácil ni completamente neutral, como bien ejemplifica el caso colombiano.¹⁵²

113. La medición y su resultado más concreto, la cifra, es una de las herramientas fundamentales de gobernanza y constituye, en la actualidad, el mecanismo predilecto para dar cuenta de la *realidad*. Pese a su vocación de objetividad y neutralidad, algunos autores han reprochado cómo el “*dato cuantificado en la cifra se mistifica hasta el punto de constituirse en una realidad en sí misma [que] sirve para esconder los procesos políticos, sociales, culturales y económicos que están detrás de su producción histórica.*”¹⁵³ Si no fuera por su repercusión en los derechos fundamentales de personas y colectivos concretos, esta sería una discusión restringida al entorno científico. Pero como bien lo demuestra la caracterización de la población étnica-racial en nuestro país, y especialmente de las comunidades negras, la medición es un asunto de derechos humanos y un escenario de profundas discusiones y reivindicaciones sociales.

114. Según ha explicado la Corte, “*la exactitud de la información estadística [...] es fundamental para el diseño de políticas públicas y programas sociales.*”¹⁵⁴ De hecho, dentro del seguimiento específico al *Estado de Cosas Inconstitucional* producto del desplazamiento forzado, la primera falencia identificada fue la “*precariedad de la información para caracterizar a la población afrocolombiana afectada por el desplazamiento.*”¹⁵⁵

115. Ser contado y cómo ser contado, importa en términos de derechos. Es el reconocimiento legal al que aspiran algunas comunidades, es el derecho a vivir una identidad que se autorreconoce como diferente, es la forma de evaluar los avances o retrocesos del Estado frente a patrones de discriminación y exclusión. En palabras de un líder afro, “*el derecho a ser negro*” es el principio de toda reivindicación.¹⁵⁶ En una sociedad tecnificada, además, esta información

Diana Fajardo Rivera. SPV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁵¹ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Naciones Unidas: Nueva York, 2010. ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2. Consulta el 02 de marzo de 2022 en https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2s.pdf

¹⁵² *El Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el censo de 2005: La lucha en contra de la “invisibilidad” estadística de la gente negra en Colombia*. Luis Carlos Castillo, Libia Grueso, Carlos Rosero y Konty Bikila Cifuentes Consultado el 9 de noviembre de 2018 en https://sarweb.org/media/files/sar_press_otros_saberes_ch6.pdf, pág. 137.

¹⁵³ Más allá de la cifra: actores, estrategias e identidades en la pregunta étnico-racial del Censo 2005. Oscar Quintero. EN ICANH (2011). *La multiculturalidad estatalizada: indígenas, afrodescendientes y configuraciones de estado*. Compiladora Margarita Chaves. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), 2011, pág. 93.

¹⁵⁴ Sentencia C-748 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), al revisar la constitucionalidad de la Ley estatutaria de *habeas data*.

¹⁵⁵ Auto 005 de 2009. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵⁶ *El Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el censo de 2005. Op. Cit.* pág. 140.

constituye el insumo principal en que se soporta cualquier política pública.

116. A la luz de lo anterior, este capítulo (i) hace una introducción a la institución de los censos, resaltando sus diferencias frente a otras operaciones estadísticas, su relevancia en el Sistema Estadístico Nacional y su importancia para el reconocimiento de poblaciones marginadas; y luego (ii) detalla su valor en términos de derechos humanos.

6.1. El carácter universal del censo y su importancia para la visibilidad estadística de poblaciones histórica y estructuralmente marginadas

117. Los censos son “*la operación estadística más grande, compleja y de mayor importancia que se realiza en cualquier país. Son la columna vertebral del sistema nacional de información y estadística, y el pilar de un sistema integrado de información socioeconómica y demográfica.*”¹⁵⁷ Para muchas personas, el censo es quizá la única ocasión en que el Estado se acerca para preguntarles algo.¹⁵⁸ Al mismo tiempo, el censo es una oportunidad para que el ciudadano se acerque al Estado para que sus necesidades sean tenidas en cuenta. Sus datos son el soporte principal para la asignación de recursos, para la organización del sistema electoral y la formulación y evaluación de políticas.¹⁵⁹

118. Los censos de población se han venido complejizando, en función de los crecientes requerimientos de información de los estados modernos y de los avances en el conocimiento de la estadística y de los instrumentos tecnológicos. De los recuentos más elementales de la población, paulatinamente se ha ampliado la indagación hacia aspectos demográficos, económicos y culturales, tales como la fecundidad, mortalidad, escolaridad, situación laboral, nivel de ingresos, carencias materiales y reconocimiento étnico-racial, entre otros.¹⁶⁰

119. De esta manera, el censo constituye “*la fuente principal de los registros utilizados como marco muestral para las encuestas realizadas durante los años entre censos sobre temas como la mano de obra, la fecundidad y la migración.*”¹⁶¹ En el caso de Colombia, el Censo Nacional de Población y Vivienda ocupa un lugar central dentro del Sistema Estadístico Nacional,¹⁶² pues su información sirve como base para el diseño de las muestras que se usan en otras operaciones estadísticas. La importancia medular del censo ha llevado

¹⁵⁷ DANE. Historia de los Censos en Colombia. Bogotá: 2012. Prólogo.

¹⁵⁸ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Naciones Unidas. *Op.Cit.*, pág. 1.

¹⁵⁹ En palabras de un asesor del DANE que participó dentro del proceso de consulta previa para el Censo de 2018, la “*información estadística [sirve] para sustentar técnicamente la capacidad de negociación de las comunidades [étnicas]*”. David Pinilla, Asesor para grupos étnicos. Acta de consulta previa para el XVII Censo Nacional de Población, realizada en Cali, el 7 y 8 de octubre de 2016.

¹⁶⁰ DANE. Historia de los Censos en Colombia *Op. Cit.* pág. 22.

¹⁶¹ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Naciones Unidas. *Op.Cit.*, pág. 12.

¹⁶² Ley 1955 de 2019, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”. Artículo 155: “*Sistema Estadístico Nacional. Créase el Sistema Estadístico Nacional, en adelante SEN, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad. El SEN utilizará los lenguajes y procedimientos comunes, respetando los estándares estadísticos internacionales y los objetivos del código de buenas prácticas en materia estadística. Además, el SEN optimizará el uso de los registros administrativos producidos por todas las entidades que lo conforman y contribuirá con la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas del país, con un enfoque diferencial [...]*”

a denominarlo como la “*columna vertebral del Sistema Estadístico Nacional – SEN.*”¹⁶³ Ello significa que la calidad de la información que ofrece el Sistema Estadístico Nacional depende, a su vez, de la calidad de los datos ofrecidos por el Censo Nacional de Población y Vivienda.

120. Tal importancia del censo se deriva de sus características esenciales, que lo distinguen de otras operaciones estadísticas. Entre ellas se destacan las siguientes: (i) enumeración individual,¹⁶⁴ (ii) simultaneidad,¹⁶⁵ (iii) periodicidad definida,¹⁶⁶ (iv) universalidad dentro de un territorio definido,¹⁶⁷ y (v) capacidad de producción de estadísticas en áreas pequeñas.¹⁶⁸ Por su relevancia para el caso concreto, se profundizará en las dos últimas.

121. La *universalidad* del censo lo diferencia de otras operaciones estadísticas que se realizan por muestreo, como las encuestas periódicas.¹⁶⁹ Mientras que en el marco de la operación censal se recolecta información de todas y cada una de las unidades (personas o viviendas) de una población, las encuestas solo recaban información de una muestra o subconjunto. La información de la muestra es posteriormente procesada con el uso de métodos de inferencia para estimar información acerca del universo de población, que en principio debe

¹⁶³ “En ese sentido, tal como se menciona en la propuesta, el CNPV 2018 constituye una de las fuentes de información más importantes que hacen parte del Sistema Estadístico Nacional del país. A partir de esta fuente, se actualizan los marcos muestrales para las encuestas de hogares, se estiman las proyecciones y retroproyecciones de población, se caracterizan las condiciones de vida para todos los municipios del país, incluyendo el cálculo del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, así como la medida de pobreza multidimensional de fuente censal, entre otras.” DANE, oficio del 7 de febrero de 2022, radicado No.: 20221200000951T, p. 24. Igualmente, “Desde el punto de vista estadístico, el censo, por su carácter de universalidad -que cuenta a toda la población-, provee la información básica para la construcción de un sistema de muestras de diverso alcance; a partir de los marcos muestrales se estructuran los diseños de la mayor parte de las encuestas a hogares y de propósitos múltiples que se realizan en el país. En otras palabras, el censo se constituye en la columna vertebral del SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL - SEN.” Contestación del DANE al escrito de tutela, p. 9. En el mismo sentido, CONPES 3276. XVII Censo Nacional de Población y Vivienda año 2005. Marzo 1 de 2004. Consultado el 28 de febrero de 2012 en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3276.pdf>

¹⁶⁴ “El “censo” supone que se empadrona a cada persona y se enumera cada local de habitación por separado, y que sus características se registran también por separado. Únicamente de ese modo se pueden hacer clasificaciones cruzadas o de entradas múltiples. El requisito del empadronamiento individual puede cumplirse mediante la recopilación de información sobre el terreno, el uso de la información contenida en un registro o conjunto de registros administrativos adecuados o mediante una combinación de esos métodos.” Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Naciones Unidas. Op. Cit., pág. 8.

¹⁶⁵ “Todas las personas deben ser empadronadas y todos los locales de habitación enumerados en una fecha lo más próxima posible a un mismo momento bien determinado, y los datos recogidos deben corresponder a un período de referencia bien definido. Sin embargo, no es indispensable que el período de referencia sea idéntico para todos los tipos de datos obtenidos. Para la mayoría de los datos será el día del censo; en algunos casos puede ser un período anterior a la fecha de éste.” *Ibidem*, pág. 8.

¹⁶⁶ “Los censos deben levantarse a intervalos regulares, a fin de disponer de información comparable en una secuencia fija” *Ibidem*, pág. 8.

¹⁶⁷ “El censo debe abarcar un territorio definido con precisión (por ejemplo, todo el país o una parte bien delimitada del mismo). El censo de población debe incluir a todas las personas que estén presentes y/o residan dentro de la zona abarcada, según la clase de recuento de la población necesario. El censo de habitación debe incluir todos los locales de habitación, con independencia de su tipo. Ello no impide el uso de técnicas de muestreo para obtener datos sobre características especificadas, siempre que el diseño de la muestra esté en consonancia con las zonas cuyos datos se deban incluir en las tabulaciones y el grado de detalle de las tabulaciones cruzadas.” *Ibidem*, pág. 8.

¹⁶⁸ “El censo debe tener la capacidad de producir información sobre el número y las características de la población y de las unidades de vivienda hasta el menor nivel geográfico que sea compatible con las circunstancias nacionales y para grupos de población pequeños, siempre protegiendo la confidencialidad de la información personal de cada individuo.” *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*. Naciones Unidas: Nueva York, 2017. ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3. Traducción propia.

¹⁶⁹ Nirel, R., & Glickman, H. (2009). Chapter 21 - Sample Surveys and Censuses. *Handbook of Statistics*, 29 (Part A), págs. 539–565.

ser numerada en su integridad durante el censo. En otras palabras, el censo registra información del universo de la población de un país, es decir, de todas y cada una de las personas que residen en el territorio, mientras que las encuestas recogen información de una muestra para entender características determinadas de ese universo.

122. La *capacidad de producir datos sobre el número y las características de la población y unidades de vivienda hasta el nivel geográfico más bajo posible* es otro elemento definitorio de los censos que permite caracterizar con un alto grado de confiabilidad a grupos pequeños de población:

“La característica básica del censo es generar estadísticas sobre zonas pequeñas y pequeños grupos de población con errores de muestreo nulos o mínimos. Si bien las estadísticas sobre las zonas pequeñas son útiles por sí mismas, son también importantes porque pueden utilizarse para obtener estadísticas sobre cualquier unidad geográfica arbitrariamente delimitada. Por ejemplo, al planificar la ubicación de una escuela, quizá sea necesario contar con datos sobre la distribución de los niños en edad escolar por zona escolar, que quizá no coincida necesariamente con las áreas administrativas.”¹⁷⁰

123. La universalidad y su capacidad para generar estadísticas en niveles cada vez menores de desagregación son atributos poderosos de los censos. A diferencia de las encuestas por muestreo o de otras operaciones estadísticas, los censos contribuyen a superar la invisibilidad estadística de pueblos históricamente excluidos de la sociedad mayoritaria, entre ellos las comunidades étnica o racialmente diferenciadas. En esta dirección, la CEPAL explica que los censos permiten establecer *“cuántos son, dónde están y cómo viven los pueblos indígenas y afrodescendientes, insumos básicos para políticas y programas, pues son la única fuente de carácter universal que permite captar poblaciones —aun cuando su tamaño sea pequeño— y la desagregación a escalas territoriales menores, además de servir de marco muestral para investigaciones en profundidad.”*¹⁷¹

124. En síntesis, la idea de contar a todas y cada una de las personas que habitan un territorio determinado, así como su capacidad para ofrecer información en los menores niveles de desagregación, no solo diferencian al censo de otras operaciones estadísticas, sino que lo convierten en la principal fuente de datos, con mejores atributos para caracterizar a grupos poblacionales minoritarios o marginalizados de la sociedad mayoritaria.

¹⁷⁰ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Naciones Unidas. *Op. Cit.* pág. 6.

¹⁷¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, serie Seminarios y Conferencias, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019, pág. 45. Así también lo señala la Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística del Sistema Estadístico Nacional de Colombia: *“La utilización de encuestas por muestreo probabilístico [...] tiene la limitación de no poder desagregar los indicadores de poblaciones pequeñas a mayores niveles de desagregación geográfica. Este es el caso de la población étnica, la población con discapacidad y la población LGBTI. // En estos casos, son los censos los que permiten obtener información al máximo nivel de desagregación para estas poblaciones.”* DANE y Sistema Estadístico Nacional, *“Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional.”* Consultado el 28 de febrero de 2012 en https://www.sen.gov.co/files/sen/novedades/20201014/2020_10_09_GUIA_EDI.pdf

6.2 El censo como un instrumento de control y de seguimiento al goce efectivo de los derechos fundamentales

125. De forma reiterada, los organismos internacionales de derechos humanos han reconocido la importancia del censo para evaluar los avances o retrocesos en el goce efectivo de los derechos. Las cifras que arrojan los censos, o que se construyen a partir de estos, permiten establecer indicadores que dan cuenta de la calidad de vida de las personas; con ello, es posible hacer seguimiento a la materialización de las garantías reconocidas en los instrumentos internacionales de protección. Es por esto que la obtención de cifras actualizables, desagregadas y comparables ha adquirido una importancia creciente en la práctica de los derechos humanos, especialmente en el monitoreo que realizan los órganos especializados del sistema internacional. Ya no basta con ratificar formalmente los tratados internacionales o proferir localmente normas de cumplimiento; es necesario, además, constatar su implementación y efectos en la vida de las personas.

126. Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- (1966)¹⁷² no incluye una referencia expresa a la información estadística, su Comité de seguimiento precisó, desde muy temprano, la importancia de contar con un diagnóstico certero de la situación en cada país:

“Un segundo objetivo es garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en que todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos. De la experiencia adquirida hasta ahora por el Comité se deduce claramente que este objetivo no puede alcanzarse limitándose a preparar estadísticas o estimaciones nacionales de carácter general, sino que exige también prestar especial atención a las regiones o zonas menos favorecidas, así como a determinados grupos o subgrupos que parezcan hallarse en situación particularmente vulnerable o desventajosa. Por eso, el primer paso indispensable para promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y conocimiento de la situación existente.”¹⁷³

127. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará) de 1994¹⁷⁴ constituye un hito en el cuerpo normativo internacional al consagrar, por primera vez y de forma expresa, el deber de recopilación estadística, con miras a identificar las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, así como la eficacia de las medidas adoptadas por los Estados.¹⁷⁵ En la misma dirección, la

¹⁷² Aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

¹⁷³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 1. Presentación de informes por los Estados Partes (1989).

¹⁷⁴ Aprobada mediante Ley 248 de 1995 y revisada por la Corte en Sentencia C-408 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷⁵ “Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:[...] h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.”

Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2006)¹⁷⁶ dispuso que cada Estado parte debe recopilar “*información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención.*”¹⁷⁷ Esto servirá, además, para “*evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones.*”¹⁷⁸

128. El Sistema Internacional de Monitoreo, del cual hace parte Colombia, ha llegado a la conclusión que para avanzar en el goce efectivo de los derechos no basta con enunciar la producción normativa de un país, sino que hay que “*indicar cómo se reflejan esos instrumentos jurídicos en la realidad económica, política, social y cultural y en las condiciones generales existentes en el país.*”¹⁷⁹ Y para ello, los censos constituyen una herramienta idónea, pues los informes que presentan los Estados deben proporcionar “*datos estadísticos pertinentes desglosados por sexo, edad y grupos de población.*”¹⁸⁰

129. El deber de registrar información desagregada adquiere una importancia adicional tratándose del derecho a la igualdad y a la no discriminación. El Comité responsable de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965)¹⁸¹ ha reafirmado la necesidad de contar con datos desagregados, pues solo así es posible obtener información pertinente de las condiciones de especial vulnerabilidad que enfrenta un determinado grupo con respecto a la sociedad mayoritaria:¹⁸²

“Las características étnicas de la población, en particular las que son resultado de una mezcla de culturas, revisten especial importancia en relación con la Convención.¹⁸³ En el documento básico común deberán facilitarse indicadores para evaluar la efectividad de los derechos humanos, incluso indicadores demográficos. Si esa información no se ha incluido en el documento básico común, deberá proporcionarse en el documento específico para el Comité // Muchos Estados consideran que, al realizar un censo, no deben destacar factores como la raza para que esto no refuerce las divisiones que desean superar o afecte

¹⁷⁶ Aprobada mediante Ley 1346 de 2009, y revisada por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-293 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁷⁷ Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, artículo 31 (1).

¹⁷⁸ *Ibid.* inciso 2°. En el ámbito latinoamericano, también se resalta el artículo 12 de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, el cual establece que “[l]os Estados Partes se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en sus respectivos países, tanto en los ámbitos local, regional como nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas del racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia.” Igualmente, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, un acuerdo regional promovido por la CEPAL y adoptado para los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, en su recomendación número 98, insta a los gobiernos de la región a “[g]enerar conocimiento e información confiable y oportuna con perspectiva de género y desagregado por sexo, edad y condición socioeconómica, entre otras variables, sobre las poblaciones afrodescendientes, a través de procesos participativos, atendiendo los requerimientos y las recomendaciones internacionales relativas al asunto.”

¹⁷⁹ Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos. Informe del Secretario General. HRI/GEN/2/Rev.6. 3 de junio de 2009, párrafo 25.

¹⁸⁰ *Ibid.*, párrafo 26.

¹⁸¹ Aprobada mediante Ley 22 de 1981.

¹⁸² Recomendación general N° XXIV relativa al artículo 1 de la Convención. A/54/18, anexo V. (1999)

¹⁸³ Véanse las Recomendaciones generales N° 16 (1993), relativa a la aplicación del artículo 9 de la Convención; N° 8 (1990), relativa a la interpretación y la aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo 1 de la Convención; y N° 24 (1999), relativa al artículo 1 de la Convención.

normas relativas a la protección de datos personales. Para evaluar los progresos alcanzados en la eliminación de la discriminación basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico (en adelante discriminación racial), es necesario que el documento específico para el Comité contenga alguna indicación sobre el número de personas que podrían ser tratadas de manera menos favorable a causa de esas características. Por consiguiente, se pide a los Estados que no reúnen información sobre esas características en sus censos que aporten información sobre las lenguas maternas que se hablan habitualmente u otros indicadores de la diversidad étnica, junto con cualquier información sobre la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico que se obtenga mediante encuestas sociales.”¹⁸⁴

130. De manera reiterada, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha manifestado su preocupación por la falta de información estadística confiable de los pueblos étnicos en Colombia. Para suplir esas falencias ha recomendado al Estado colombiano recopilar y proporcionar datos de calidad sobre la composición étnica del país:¹⁸⁵

“El Comité nota con preocupación la falta de información que refleje de manera apropiada la composición demográfica de la población del Estado parte, en particular de indicadores socioeconómicos que permitan evaluar los progresos realizados para la igual realización de los derechos contenidos en la Convención. Además, el Comité nota con preocupación la discrepancia entre los datos oficiales del Estado parte y los datos proporcionados por otras fuentes sobre los pueblos indígenas y las comunidades negra, palenquera y raizal (pueblos afrocolombianos) (art. 2, párr. 1) [...]

Recordando su recomendación general núm. 4 (1973) relativa a la presentación de informes por los Estados partes, sobre la composición demográfica de la población, así como sus anteriores observaciones finales, el Comité reitera su recomendación e insta al Estado parte a recopilar y proporcionar al Comité datos estadísticos fiables, actualizados y completos sobre la composición demográfica de la población, así como indicadores socioeconómicos desglosados por etnia, género, edad, regiones, zonas urbanas y rurales, inclusive las más remotas. Tomando en cuenta que la realización de un censo está prevista en 2016, el Comité alienta al Estado parte a facilitar la participación activa de los pueblos indígenas, afrocolombianos y romaníes, a través de sus instituciones representativas, en la elaboración de la metodología que utilizar y a asegurar que dicha metodología esté basada en el criterio de la autoidentificación.”¹⁸⁶

¹⁸⁴ Directrices relativas al documento específicamente destinado al comité para la eliminación de la discriminación racial que deben presentar los estados partes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 de la convención. CERD/C/2007/1. 13 de junio de 2008. Párrafo 10-11.

¹⁸⁵ “La falta de datos estadísticos y cualitativos fidedignos sobre la composición demográfica de la población colombiana y sobre el disfrute de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales por los pueblos indígenas y afrocolombianos hace difícil evaluar los resultados de diferentes medidas y políticas. // También se observa que el informe no ofrece información sobre indicadores y otros mecanismos encaminados a evaluar las políticas gubernamentales para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas, incluidas las políticas sobre uso y propiedad de las tierras.” Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/304/Add.1. 28 de marzo de 1996. Párrafos 6-7.

¹⁸⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 15° y 16° combinados de Colombia. CERD/C/COL/CO/15-16. 25 de septiembre de 2015. Párrafos 7-8. Ver también los Informes periódicos 17° a 19° combinados que Colombia debía presentar en 2018 en virtud del artículo 9 de la Convención CERD/C/COL/17-19. 14 de noviembre de 2018. Párrafos 6 y 14. También, Observaciones finales sobre los informes periódicos 17° a 19° combinados de Colombia CERD/C/COL/CO/17-19. 12 de diciembre de 2019. Párrafos 4 y 5.

131. Por su parte, la *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*¹⁸⁷ confirmó, en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la importancia que revisten los datos estadísticos para la efectiva protección de los pueblos indígenas:

“La Comisión reitera que disponer de datos estadísticos fiables sobre la población indígena, su localización y sus condiciones socio-económicas constituye una herramienta esencial para definir y orientar eficientemente las políticas relativas a los pueblos indígenas, así como para monitorear el impacto de las acciones emprendidas. Lo anterior también es indispensable para que los gobiernos puedan tomar las medidas apropiadas para reconocer, proteger y valorar la identidad social y cultural, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas.”¹⁸⁸

132. En resumen, los censos son una labor fundamental para los estados modernos. La información estadística se ha convertido, pese a sus limitaciones,¹⁸⁹ en un aliado del discurso de los derechos humanos, pues permite evaluar los avances o retrocesos en el cumplimiento de las obligaciones, más allá de la simple expedición formal de normas.

7. La calidad de la información producida por el DANE y su relación con los fines del Estado, en particular con la protección de la diversidad étnico-racial de la nación

133. Los datos generados por el DANE y las entidades que participan en el Sistema Estadístico Nacional está estrechamente relacionada con el derecho fundamental a la información veraz e imparcial (Art. 20 de la CP) y el acceso a la información pública (Art. 74 de la CP). La producción y comunicación de la información pública debe atender al principio de calidad.¹⁹⁰

134. La calidad, en el marco de la información que produce el Sistema Estadístico Nacional, hace referencia “*al cumplimiento de las propiedades que debe tener el proceso y el producto estadístico para satisfacer las necesidades*

¹⁸⁷ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es un órgano independiente cuya función es realizar una evaluación imparcial y técnica de la aplicación de las normas internacionales del trabajo de la OIT, por los Estados miembro.

¹⁸⁸ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2019). *Op. Cit.*, pág. 2.

¹⁸⁹ Más que revelar la “*verdad*” de las cosas, los indicadores construyen una representación particular; pero detrás del aura de objetividad y autoridad científica con que se proyectan los datos cuantitativos, existe un componente interpretativo que determina los mecanismos de conteo y condiciona el análisis de la información obtenida. Para una explicación más detallada sobre las complejas dinámicas que rodean el diseño de indicadores y ejercicios de conteo, así como sus limitaciones en el campo de los derechos humanos, ver. Engle Merry, Sally (2016). *The seductions of quantification: measuring human rights, gender violence and sex trafficking*. The University of Chicago Press: Estados Unidos, 2016.

¹⁹⁰ 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*”, que define en su artículo 3: “*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*” Al respecto, ver la Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. AV y SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. AV y SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Mauricio González Cuervo. AV y SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Nilson Pinilla Pinilla. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

de información de los usuarios.”¹⁹¹ Específicamente, los datos deben cumplir con los atributos de coherencia,¹⁹² comparabilidad,¹⁹³ continuidad,¹⁹⁴ credibilidad,¹⁹⁵ exactitud,¹⁹⁶ interpretabilidad,¹⁹⁷ oportunidad,¹⁹⁸ precisión,¹⁹⁹ puntualidad²⁰⁰ y relevancia.²⁰¹ Estos parámetros son criterios orientadores útiles para evaluar la calidad de la información estadística producida por las entidades del Estado, en cumplimiento de su rol como generadores de información y, por lo tanto, como partícipes en el ámbito de protección del derecho fundamental a obtener información veraz e imparcial y de acceder a la información pública.

135. Sin embargo, debe advertirse que, desde el punto de vista de los derechos, la producción y el acceso a la información estadística oficial trasciende la calidad del dato desde un punto meramente estadístico. La calidad como componente del derecho a la información pública, debe ser evaluada a la luz del contexto en el cual se produce el dato, así como a las diversas finalidades a las que puede destinarse. En el caso del censo, como se ha mencionado, su carácter universal, su capacidad para generar estadísticas desagregadas, y las dinámicas sociales y demográficas que busca identificar, le otorgan a la calidad de la información que recoge una importancia instrumental en la consecución de los fines del Estado y en la garantía de importantes valores constitucionales.

136. En efecto, la información obtenida con los censos se ha convertido en la “condición imprescindible para la toma de decisiones.”²⁰² Su importancia se hace tangible en la formulación y evaluación de políticas públicas, la planeación administrativa, territorial y fiscal, y el diseño de los mecanismos de participación política. En materia fiscal, por ejemplo, la asignación y distribución del presupuesto público a través del Sistema General de Participaciones depende de la información de población certificada por el DANE, con base en el último censo realizado.²⁰³ Igualmente, los datos del Censo son un insumo que prevé el ordenamiento para acreditar la procedencia

¹⁹¹ DANE, “Norma técnica de la calidad del proceso estadístico.” Consultado el 28 de febrero de 2022 en <https://www.sen.gov.co/files/RegulacionEstadistica/NTC%20PE%201000-2020.pdf> Las definiciones que se presentan a continuación se basan en ese documento.

¹⁹² “Se refiere al grado en que están lógicamente conectados los conceptos utilizados, las metodologías aplicadas y los resultados producidos por la operación.”

¹⁹³ “Es la característica que permite que los resultados de diferentes operaciones estadísticas puedan relacionarse, agregarse e interpretarse entre sí o con respecto a algún parámetro común.”

¹⁹⁴ “Hace referencia tanto a la adecuación de los recursos como al soporte normativo, que permiten garantizar la producción de la operación estadística de manera permanente.”

¹⁹⁵ “Es la confianza que depositan los usuarios en los productos estadísticos, basándose en la percepción de que éstos se producen de manera profesional de acuerdo con estándares estadísticos adecuados, y que las políticas y las prácticas son transparentes.”

¹⁹⁶ “Proximidad de los cálculos o estimaciones a los valores exactos o verdaderos que las estadísticas pretenden medir.”

¹⁹⁷ “Facilidad con la que el usuario puede entender, utilizar y analizar los datos, teniendo en cuenta el alcance de los mismos.”

¹⁹⁸ “Se refiere al tiempo que transcurre entre la ocurrencia del fenómeno de estudio y la publicación de la información estadística, de tal manera que sea útil para la toma de decisiones.”

¹⁹⁹ “Proximidad entre los valores de dos o más medidas obtenidas de la misma manera y para la misma muestra. La precisión se puede expresar en términos de la desviación estándar.”

²⁰⁰ “Tiempo entre la entrega real de los datos y la fecha establecida en el calendario de publicación”

²⁰¹ “Se refiere al grado en que las estadísticas satisfacen las necesidades de información de los usuarios”. Código Nacional de Buenas Prácticas del Sistema Estadístico Nacional, 2017. Disponible en https://www.sen.gov.co/files/BuenasPracticas/Codigo_Nacional_Buenas_Practicas_30072018_final.pdf

²⁰² Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Naciones Unidas. Op. Cit, pág. 1.

²⁰³ El artículo 103 de la Ley 715 de 2001 dispone que para efectos de la distribución de los recursos del SGP se tendrá en cuenta la información certificada por el DANE, con base en el último censo realizado.

de la creación de distritos,²⁰⁴ para definir la composición de los Consejos Municipales y Locales de Juventud²⁰⁵ y para fijar el número de curules que corresponde a cada circunscripción en la Cámara de Representantes.²⁰⁶ Desde ese punto de vista, determina la conformación y composición de algunas corporaciones de representación popular y, por esa vía, incide en los derechos civiles y políticos, entre ellos a ejercer el poder público, y a elegir y ser elegido.

137. Los datos del censo también son importantes para el diseño de la política pública focalizada a favor de los pueblos indígenas y negros. Por ejemplo, como parte de las normas para la creación de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, se asignó al DANE la función de identificar y certificar la población indígena que habita esos territorios. Con ese fin, el artículo 13 del Decreto 632 de 2018 dispuso que “[p]ara los efectos de la información demográfica de que trata el presente artículo, se tomarán como base los resultados del último Censo Nacional de Población y Vivienda.”²⁰⁷ La misma norma prevé disposiciones específicas para la producción de la información demográfica, lo cual resalta la importancia de estos datos para el diseño y ejecución de la política pública territorial y fiscal con enfoque étnico.²⁰⁸

138. En materia de salud, el boletín de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera publicado por el Ministerio de Salud,²⁰⁹ así como los lineamientos para la prevención y manejo de casos del nuevo coronavirus (COVID-19) para la población étnica en Colombia, reproducen los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018.²¹⁰ En política de educación, el texto definitivo aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley número 178 de 2020 de la Cámara de Representantes,²¹¹ que busca crear cupos especiales que faciliten el ingreso de estudiantes reconocidos como negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros a universidades públicas, dispone que “[l]a asignación que realice la Universidad podrá tener en cuenta el porcentaje de población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera que habite en la región de área de influencia de la misma, correspondiente al censo vigente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.”²¹²

²⁰⁴ Artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.

²⁰⁵ Artículo 42 de la Ley 1622 de 2013, “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”.

²⁰⁶ Parágrafo 1 del artículo 176 de la Constitución: “A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.” Igualmente, ver el Decreto 420 de 2018, “Por el cual se sustituye el Capítulo 3 del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, para establecer el número de curules de la Cámara de Representantes.”

²⁰⁷ “Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés”.

²⁰⁸ Artículos 13 al 16.

²⁰⁹ Consultado el 15 de febrero de 2022 en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-narp.pdf>

²¹⁰ Consultado el 15 de febrero de 2022 en <https://www.minsalud.gov.co/RID/asif13-poblacion-etnica-covid-19-t.pdf>

²¹¹ “Por medio de la cual se crean los cupos especiales en Universidades Públicas para los estudiantes pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país”. Gaceta N° 575 de 4 de junio de 2021 (texto definitivo plenaria Cámara). Al 25 de febrero de 2022 el proyecto se encuentra pendiente de ponencia para segundo debate en el Senado de la República.

²¹² Parágrafo segundo del artículo primero.

139. Finalmente, en cuanto a la consolidación de las organizaciones comunitarias, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior realiza una regionalización de los recursos del proyecto “*Fortalecimiento para Consejos Comunitarios y Expresiones Organizativas en las áreas rurales y urbanas de la Comunidad NARP Nacional*”, teniendo en cuenta la población afrocolombiana en cada uno de los 32 departamentos y del distrito capital de Bogotá, para lo cual usa como referencia los datos del censo nacional.²¹³

140. Los anteriores ejemplos muestran cómo la calidad de los datos del censo es crucial para que la política del Estado se base en evidencia precisa, que refleje adecuadamente la composición del país y sus dinámicas demográficas. Por esa vía, el censo se convierte en un instrumento necesario para alcanzar diferentes fines esenciales del Estado, entre ellos garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden social y económico justo.²¹⁴

141. Al ser también el principal ejercicio estadístico a través del cual se examina la composición demográfica, la calidad de la información étnico-racial impacta directamente en el reconocimiento y la protección de la diversidad y pluralismo de la nación.²¹⁵ Esto, a su vez, funge como presupuesto del derecho a la igualdad y la no discriminación. Al respecto, la Corte ha establecido que “*para tal fin, las autoridades deben remover los obstáculos que impiden su consecución. Lo anterior requiere que las entidades busquen la corrección de las desigualdades sociales a través de medidas transformadoras.*”²¹⁶ Medidas transformadoras que suponen, en primer lugar, la visibilización de los grupos marginalizados. Por esta razón la jurisprudencia ha explicado que “*el concepto de vulnerabilidad tiene una connotación funcional. Eso significa que este permite la construcción de políticas públicas diferenciadas a favor de ciertos grupos poblacionales que ostentan unas características específicas. Por su singularidad, estos grupos se encuentran en una situación de desventaja social y requieren de la especial protección del Estado.*”²¹⁷

142. Bajo esa perspectiva, el reconocimiento estadístico de los pueblos y comunidades étnica y racialmente diferenciados es un propósito que, como garantía del derecho a la igualdad, exige el trabajo decisivo, activo y focalizado del Estado. La invisibilidad estadística, por el contrario, reproduce y perpetúa su exclusión en el ámbito social y de cara a las políticas del Estado, pues impide conocer con precisión sus condiciones de vida y diseñar políticas diferenciadas e idóneas. Al mismo tiempo, la invisibilidad estadística encuentra una de sus raíces en dicha exclusión, que normaliza la desatención los pueblos desde la

²¹³ Atendiendo a lo estipulado en el artículo 14 del Decreto 2893 de 2011, modificado por el Decreto 2353 de 2019. Información obtenida a partir de la respuesta del Ministerio del Interior al Auto del 24 de enero.

²¹⁴ Constitución Política, artículo 2.

²¹⁵ Constitución Política, artículos 1, 7 y 8.

²¹⁶ Sentencia C-116 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Diana Fajardo Rivera. SPV y AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Alberto Rojas Ríos.

²¹⁷ *Ibidem*.

investigación académica, el debate público y desde la inversión de los recursos del Estado. En últimas, como han venido proclamando los movimientos sociales en nuestro país, “*para contar hay que ser contado*.”²¹⁸

143. Por ese motivo, los esfuerzos de las entidades públicas en materia de producción estadística sobre la composición y las características de los pueblos étnica o racialmente diferenciados deben dirigirse a romper ese círculo vicioso de invisibilización y exclusión. La dispersión geográfica, la minoría numérica de algunas de estas poblaciones, así como los prejuicios que históricamente han estado asociados al reconocimiento de la identidad étnica y racial de las personas, son retos que no justifican, sino que, por el contrario, exigen al Estado destinar sus recursos financieros, su talento humano y su capacidad institucional a superarlos, en cumplimiento del mandato de igualdad material.

144. En conclusión, la información estadística en materia de composición étnico-racial es un asunto de relevancia constitucional. La calidad de esa información hace parte del ámbito de protección de los derechos a la información veraz e imparcial y el derecho de acceso a la información pública. Igualmente, involucra el reconocimiento y la protección de la identidad de las personas individualmente consideradas, así como de la diversidad de los sujetos colectivos étnico-raciales, y constituye un medio para la consecución de fines esenciales del Estado.

145. A continuación, pasa la ponencia a explicar las principales categorías conceptuales y sistemas mediante los cuales se diseñan los censos nacionales frente a las poblaciones étnica o racialmente diferenciadas.

8. Las principales categorías conceptuales que subyacen a los procesos de caracterización de los pueblos étnicos-raciales

146. Para entender las preguntas de identificación étnico-racial que incluyen los censos, así como los reparos que formularon en esta ocasión los accionantes, se hace necesario primero delimitar dos categorías conceptuales relevantes, a saber, (i) identificación *étnica y racial*; (ii) sistemas de *autorreconocimiento y heterorreconocimiento*.

8.1. Raza y etnia

147. Cuando hablamos de poblaciones afrodescendientes, solemos recurrir a dos vocablos: la *raza* y la *etnia*. Categorías que no son completamente pacíficas ni estáticas, sino que han venido adaptándose en medio de los distintos imaginarios sociales y jurídicos.

148. La raza es un concepto controversial -especialmente por sus orígenes- pero que aún sigue teniendo relevancia social como criterio de identificación y -

²¹⁸ Este lema fue impulsado por el movimiento campesino en los últimos años. Bajo la idea de que ‘*para que el campesinado cuente, tiene que ser contado*’, las principales organizaciones campesinas impulsaron una tutela que materializaba una lucha de años por el reconocimiento de sus derechos. Información consultada el 04 de marzo de 2022 en <https://www.dejusticia.org/asi-va-la-sentencia-que-pide-contar-al-campesinado/>

lamentablemente- también de discriminación. En su sentido más amplio, la raza designa a “*cada uno de los grupos en que se subdividen algunas especies biológicas y cuyos caracteres diferenciales se perpetúan por herencia.*”²¹⁹ Esta acepción, sin embargo, pierde sentido al referirse a los seres humanos pues, a pesar de algunos intentos pseudocientíficos por categorizar y dividir a las personas entre supuestas razas,²²⁰ la biología ha concluido que el *homo sapiens* es una sola especie que nació en lo que hoy que conocemos como África y que las mínimas diferencias genéticas que han surgido entre los distintos grupos de humanos en los últimos miles de años son irrelevantes desde un punto de vista científico.²²¹ En este sentido, las declaraciones de la UNESCO, que se dieron poco después del fin de la segunda guerra mundial y en respuesta a doctrinas que pregonaban la existencia de una “*raza superior*”, confirmaron que la idea de *raza* en los seres humanos carece de sustento científico.²²²

149. Lo anterior no desconoce la importancia de la *raza* como construcción social -que no científica- en la vida de las personas en tanto mecanismos de clasificación de los individuos a partir de rasgos morfológicos; principalmente el color de piel y otros atributos visibles como el tipo y textura del cabello. Tal clasificación no se limita a una *descripción* de los rasgos físicos, sino que también viene acompañada de (pre)juicios sobre el carácter o valor de una persona a partir de su apariencia. Las américas de la colonia fueron el escenario paradigmático de los intentos de clasificación racial pues “*se adjudicó a los dominadores / superiores europeos el atributo de “raza blanca”, y a todos los dominados / inferiores “no-europeos”, el atributo de “razas de color”. La escalera de gradación entre el “blanco” de la “raza blanca” y cada uno de los otros “colores” de la piel fue asumida como una gradación entre lo superior y lo inferior en la clasificación social racial.*”²²³ Modelos que reaparecen periódicamente en el mundo bajo el auspicio de regímenes autoritarios y que han llevado a la comunidad internacional a insistir en la tarea inconclusa de erradicar las distintas formas de racismo, discriminación racial, y formas conexas de intolerancia.²²⁴

150. No cabe duda de que la *raza* es un concepto complejo con una génesis

²¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 06 de marzo de 2022 en <https://dle.rae.es/raza>

²²⁰ Son tristemente célebres los “*experimentos*” de algunas personas por clasificar biométricamente a los seres humanos y atribuirles caprichosamente atributos como honestidad, maldad, carácter violento o predisposición al ocio. Uno de estos, Samuel Morton de los Estados Unidos, llegó a hacerse célebre en el siglo XIX por su clasificación de los humanos a partir de las medidas de los cráneos. Incluso, el derecho no fue ajeno a estas corrientes. Conocida es la teoría -ya ampliamente revaluada y superada- del tratadista italiano Cesare Lombroso por intentar describir los rasgos físicos del “*criminal innato*” (*L'umo delinquente in rapporto all' antropologia, all' giurisprudenza ed all' psichiatria, 1876*).

²²¹ Ver, entre muchos, otros, National Geographic (2018). *There's No Scientific Basis for Race—It's a Made-Up Label.* Elizabeth Kolbert. Consultado el 03 de marzo de 2022 en <https://www.nationalgeographic.com/magazine/article/race-genetics-science-africa> También puede consultarse el “árbol genealógico” más completo hasta la fecha publicado en la revista Science <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abo0498>

²²² Las declaraciones de UNESCO (1950, 1951, 1964, 1967) en esta materia y las discusiones que generaron pueden consultarse en la siguiente dirección <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122962>

²²³ Quijano, A. (2014). “Colonialidad del poder y clasificación social.” En A. Quijano, *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp.285-327). Buenos Aires: CLACSO. Consultado el 03 de marzo de 2022 en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>

²²⁴ Naciones Unidas (2001). Declaración de Durban y Programa de Acción Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

perversa atada a los procesos más desgarradores de esclavitud, discriminación, segregación e incluso genocidio. De ahí que algunas democracias modernas tengan debates sobre la conveniencia o no de mantener la palabra misma de “*raza*” dentro de sus ordenamientos jurídicos. Recientemente, por ejemplo, la Asamblea Nacional Francesa votó mayoritariamente en 2018 por eliminar del artículo 1º de su Constitución Política el concepto de *raza* al considerarlo como un incentivo para perpetuar instrumentos de discriminación.²²⁵

151. Del otro lado, países como Suráfrica prefirieron incluir -y repetir varias veces- los conceptos de raza y racismo en su Carta Política, como constancia histórica de la situación previa y promesa de reparación frente a los resultados de prácticas y leyes discriminatorios pasadas.²²⁶ Es ilustrativo cómo la Corte Constitucional de Suráfrica ha sostenido que, aunque el propósito del Estado sea alcanzar en un futuro una sociedad sin divisiones de raza, ello no supone ignorar en el presente las consecuencias devastadoras del racismo; pues aunque la Constitución proclame la igualdad plena, no asume que por gracia de aquella declaración las personas ya vivan en igualdad de condiciones.²²⁷

152. Esta vocación transformadora y aspiracional retumba también en el ordenamiento constitucional colombiano que no solo se entiende como punto de partida sino como una carta de navegación hacia un destino aún en curso.²²⁸ La Carta Política de 1991 contiene una ambiciosa cláusula de igualdad (artículo 13 superior) que proclama que “*todas las personas nacen libres e iguales ante la ley*” sin discriminación por razones de raza -entre otros criterios sospechosos-, pero también ordena al Estado “*promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*”²²⁹ Lo anterior, bajo el entendido de que la

²²⁵ La discusión alrededor de la palabra “raza” en el parlamento francés durante el año 2018 puede consultarse en las siguientes notas de prensa https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/07/12/l-assemblee-supprime-dans-la-constitution-le-mot-race-et-interdit-la-distinction-de-sexe_5330615_823448.html y https://www.liberation.fr/debats/2018/07/10/supprimer-le-mot-race-de-la-constitution-oui-mais_1665506/

²²⁶ Constitución Política de Suráfrica de 1997. En su artículo primero, al presentar los valores fundantes de la Nación, se refiere al “*no-racismo*”. La cláusula de igualdad del artículo 9 reitera la prohibición por razones de raza; el artículo 16 sobre libertad de expresión presenta como límite el discurso de odio basado en la raza. También pueden revisarse los artículos 25 (propiedad privada), 29 (educación), 174 (selección de funcionarios judiciales). El texto en inglés puede consultarse en <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1>

²²⁷ “*The achievement of equality is one of the fundamental goals that we have fashioned for ourselves in the Constitution. Our constitutional order is committed to the transformation of our society from a grossly unequal society to one “in which there is equality between men and women and people of all races”. In this fundamental way, our Constitution differs from other constitutions which assume that all are equal and in so doing simply entrench existing inequalities. Our Constitution recognises that decades of systematic racial discrimination entrenched by the apartheid legal order cannot be eliminated without positive action being taken to achieve that result. We are required to do more than that. The effects of discrimination may continue indefinitely unless there is a commitment to end it.*” Corte Constitucional de Suráfrica, Bato Star Fishing (Pty) Ltd v Minister of Environmental Affairs and Tourism and Others (CCT 27/03) [2004] ZACC 15; 2004 (4) SA 490 (CC); 2004 (7) BCLR 687 (CC) (12 March 2004), párr. 74.

²²⁸ “*Por ello, debe entenderse que la Constitución también tiene un sentido aspiracional. El pueblo de Colombia en 1991, en ejercicio de su soberanía, facultó a una asamblea constituyente para que estableciera en la norma superior, el deber ser, el punto de partida y de llegada para un proyecto de país, adoptando para tal objetivo la cláusula de Estado Social de Derecho, en el que la dignidad se constituye en una máxima de optimización de todos los principios, las reglas, las normas y las tensiones entre estos, al momento de definir el alcance y contenido de un derecho.*” Sentencia C-577 de 2014. M.P. (e) Martha Victoria Sánchez Méndez. AV. Mauricio González Cuervo; AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado; SV. Jorge Iván Palacio Palacio.

²²⁹ Constitución Política, artículo 13.

igualdad efectiva requiere de la intervención del Estado.

153. Justamente, uno de los propósitos centrales de la Asamblea Nacional Constituyente fue corregir el historial de exclusión y edificar un nuevo proyecto de nación que, reconociendo su diversidad, comprometiera al Estado con la protección especial de los pueblos étnicos y con la salvaguarda de las especificidades sociales, económicas, políticas y culturales que hacen posible su subsistencia.²³⁰ Esta nueva visión del Estado “*refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.*”²³¹

154. Es así que, pese a la genealogía que subyace al concepto de “*raza*”, la Constitución Política de 1991 estimó necesario preservar tal categoría como criterio sospechoso de discriminación, y como advertencia sobre uno de los obstáculos más grandes que enfrenta el principio de igualdad en nuestro país.²³² La sala también toma nota -como se observa en esta tutela- de que la *raza* ha venido siendo resignificada como un criterio positivo de identificación, pertenencia y emancipación entre algunos movimientos sociales afrocolombianos. Esto se observa en las deliberaciones del Espacio Nacional de Consulta Previa que antecedió al Censo 2018, así como en los escritos presentados por las organizaciones accionantes dentro del proceso.

155. Por otra parte, la *etnia* se entiende como la serie de prácticas tradicionales y colectivas que identifican a un grupo poblacional (lenguaje, creencias religiosas, relación con la tierra, sistema de organización social, entre otros) y que lo diferencian culturalmente de la sociedad mayoritaria. Esta es la premisa en que se soporta el Convenio 169 de la OIT cuando define a los pueblos tribales como aquellos “*cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.*”²³³

156. La pertenencia étnica es igualmente el sustento del modelo adoptado por la Ley 70 de 1993 y la construcción jurídica de las “*comunidades negras*”,

²³⁰ Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo.

²³¹ Sentencia C-220 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís. SV. María Victoria Calle Correa. En el mismo sentido, ver Sentencia C-658 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa: “*de la cláusula de protección del artículo 13 de la Constitución Política se derivan tres (3) mandatos: (i) la igualdad de trato ante la Ley, que implica la imparcialidad en la aplicación del derecho; (ii) la prohibición de discriminación, estableciendo además algunos criterios que en consideración de la Corte generan sospecha de inconstitucionalidad cuando la diferencia se basa en ellos, tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política y filosófica; y, (iii) un deber de promoción y trato especial, con el objeto de la consecución de la igualdad material.*”

²³² “*La elevación a nivel constitucional del principio de igualdad entre los sexos, las razas, los grupos étnicos, las lenguas, las religiones y creencias políticas es sin duda un paso importante en la concientización nacional sobre la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación entre los seres humanos y de explotación velada y abierta de los más débiles en nuestra sociedad (...).*” Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 90., pág. 28. Título: los derechos de la mujer. Autores: Horacio Serpa, Guillermo Perry y Eduardo Verano.

²³³ OIT (1989). Convenio 169, artículo 1.1.

entendidas como el “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.”²³⁴ A pesar de la controversia que generó esa categorización de la etnicidad afrocolombiana, representó uno de los logros más importantes del movimiento social afro que hizo posible el surgimiento de un nuevo sujeto colectivo, al que le atribuyó una identidad diferenciada y reconoció como titular de unos derechos derivados de esa especificidad.²³⁵

157. Ambas ideas, *raza* y *etnia*, han sido abordadas por la jurisprudencia constitucional. En Sentencia C-194 de 2013, al estudiar la tipificación de los actos de discriminación y racismo, la Sala Plena los explicó así:

“la Sala parte de la necesaria diferenciación, contemplada comúnmente desde la sociología y desde la antropología, entre los conceptos *etnia* y *raza*. En términos simples, mientras la *etnia* responde a un criterio comunitario, descrito transversalmente por una serie de prácticas tradicionales igualmente comunes, la *raza* es un criterio individualizable, que corresponde a la pertenencia a determinada minoría identificable por sus condiciones de carácter morfológico. Así, es claro que el concepto *etnia* responde a una compleja realidad sociológica, en la cual el individuo se reconoce como perteneciente a una comunidad y a una práctica que lo diferencia de la que en esta sentencia se ha denominado como la sociedad mayoritaria.”²³⁶

158. De modo que *raza* y *etnia* son criterios complementarios en los procesos de reconocimiento de la diversidad. De ahí también que la jurisprudencia haya sostenido que “*el factor racial es indicativo de la existencia de una comunidad étnica si se evalúa junto a otros factores sociales y culturales que den cuenta de una identidad diferenciada. Por lo tanto, no es decisivo, por sí solo, para determinar si cierto grupo puede ser considerado titular de derechos étnicos. En contraste, la raza sí resulta determinante para individualizar a los destinatarios de medidas de diferenciación positiva a favor de grupos o individuos discriminados.*”²³⁷

8.2. Sistemas de autorreconocimiento y heterorreconocimiento

159. El autorreconocimiento, como su nombre indica, confiere a cada sujeto la potestad de identificarse por su propia cuenta. Ha sido acogido por el ordenamiento internacional y la jurisprudencia nacional como criterio preferente en relación con los pueblos étnicos, en tanto manifestación de su autonomía, conciencia común y autogobierno.

160. Desde el derecho internacional de los derechos humanos, se ha aceptado el autorreconocimiento como el principal criterio de identificación de los

²³⁴ Ley 70 de 1993, artículo 2.5.

²³⁵ Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo.

²³⁶ Sentencia C-194 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Mauricio González Cuervo. AV. Nilson Pinilla Pinilla. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³⁷ Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo.

pueblos étnicamente diferenciados. Por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT dispone que “*la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.*”²³⁸ Más recientemente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas reafirmó que estos “*tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.*”²³⁹

161. En efecto, la forma más acertada y respetuosa de obtener información relacionada con pueblos étnicos es el criterio de autorreconocimiento ya que “*es el único que parte del reconocimiento del otro y no de una mirada desde la sociedad hegemónica hacia los grupos étnicos*”,²⁴⁰ lo que permite que cada pueblo decida sobre su propia identidad. La preferencia por el criterio de autoidentificación está soportada en los principios de autonomía y autogobierno de las comunidades étnicas.

162. En esta dirección, la Corte Constitucional ha concluido que, en virtud del principio de autogobierno y del derecho fundamental a la identidad cultural, los pueblos étnicos tienen derecho a (i) ser reconocidos por el Estado y la sociedad como tales, en virtud de una conciencia de identidad cultural diversa; (ii) a que no se pueda negar arbitrariamente la identidad real de la comunidad y de sus miembros; y a (iii) autoidentificarse e identificar a sus semejantes como parte de la comunidad.²⁴¹

163. Ahora bien, el autorreconocimiento también puede pensarse desde una faceta individual; esto es, desde el sujeto que se identifica o se define dentro de una categoría étnico-racial, con independencia del aval o ratificación que pueda darle una determinada comunidad. Esta segunda manifestación del autorreconocimiento no ha recibido la misma atención y desarrollo que la faceta colectiva. Quizá, debido a que genera ciertas ambigüedades conceptuales dado que los criterios étnico-raciales se entienden como categorías colectivas, antes que reivindicaciones individuales. Es por ello que, en principio, una persona no podría declararse a sí misma como un pueblo étnicamente diferenciado, simplemente porque así lo decidió.²⁴² Pese a estas complejidades, hay buenas razones para adoptar el sistema de autorreconocimiento individual como criterio preferente, al menos en lo que respecta a los procesos censales.

164. Desde una de sus primeras observaciones generales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sostuvo que la condición de miembro

²³⁸ OIT (1989). Convenio 169, artículo 1.2

²³⁹ ONU (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 33.

²⁴⁰ Bodnar, Y. (2005). *Pueblos indígenas de Colombia: apuntes sobre la diversidad cultural y la información sociodemográfica disponible*. Notas de Población 79, págs. 231-262.

²⁴¹ Sentencia T-703 de 2008. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada en sentencias T-792 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-760 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo; y T-357 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴² Salvo casos extremos en donde la extinción gradual de todo un pueblo étnico deje a un único superviviente en pie, como se ha venido documentando en los últimos años en la Amazonía brasilera. Ver BBC Mundo (2018) “*El hombre más solitario del mundo*”, consultado el 17 de marzo de 2022 en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44907978> y BBC Mundo (2021) “*El coronavirus nunca debió habernos alcanzado*”: muere el último hombre del pueblo indígena juma en Brasil”, consultado el 17 de marzo de 2022 en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56191588>

de un determinado grupo o grupos raciales o étnicos, “*si nada justifica lo contrario, se basará en la definición hecha por la persona interesada.*”²⁴³ En similar sentido, la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas definió seis pilares para desarrollar un enfoque estadístico basado en derechos humanos, entre los cuales incluyó la *autoidentificación*. Este implica que “[p]ara los fines de la compilación estadística, los grupos de población de interés deben autodefinirse. Los individuos deben tener la opción de revelar o retener información sobre sus características personales [...]. Lo que quiere decir que los parámetros relativos a la población no pueden imponerse desde el exterior.”²⁴⁴

165. En términos constitucionales, la autoidentificación es consistente con los derechos fundamentales del individuo, como sujeto libre y autónomo. Precisamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que una de las manifestaciones de la dignidad humana consiste en la “*posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera).*”²⁴⁵ Lo que conlleva, a su vez, el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad como salvaguarda de “*la capacidad de las personas para definir, en forma autónoma, las opciones vitales que habrán de guiar el curso de su existencia*”, sin intromisiones injustificadas de los demás particulares o de las autoridades públicas.²⁴⁶ Planes personales que bien podrían contener componentes étnico-raciales.

166. Las consideraciones hasta aquí expuestas respaldan la adopción de un modelo de autorreconocimiento en materia estadística. Pero no necesariamente son trasladables a otros escenarios, en los que la simple percepción individual podría resultar insuficiente debido a que se involucran acciones afirmativas o instrumentos de protección estatal que obedecen a fenómenos colectivos y por lo tanto han sido reservados para pueblos o comunidades propiamente dichas, antes que a rasgos y percepciones individuales.²⁴⁷

²⁴³ CERD (1990). Recomendación general N° VIII relativa a la interpretación y la aplicación de los párrafos 1 y 4 del artículo 1 de la Convención.

²⁴⁴ Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, “*Enfoque de datos basados en derechos humanos*”, 2018. Consultado el 14 de marzo de 2022 en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf.

²⁴⁵ Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁴⁶ Sentencia SU-642 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁴⁷ Por ejemplo, al referirse a las curules afro que previó la Carta Política de 1991, esta Corporación señaló que las mismas no dependían de la raza, sino de la pertenencia étnica de sus integrantes: “*el reconocimiento de derechos especiales a las comunidades negras no se hace en función de su "raza", puesto que ello implicaría presuponer que, en un país con un grado tan alto de mestizaje como lo es Colombia, existen aún "razas puras", lo cual es a todas luces inaceptable, y llevaría a efectuar futuras distinciones (odiosas) entre quiénes se deben considerar de "raza negra" y quiénes no, para efectos de acceder a los beneficios que otorga esta ley; con ello, se retrotraería al Estado colombiano a la época de las grandes clasificaciones coloniales basadas en los distintos grados de mezcla de sangres, que sustentaban un verdadero sistema de castas excluyentes, algo frontalmente incompatible con una democracia constitucional. Lo que es más, no sólo es un hecho reconocido que la categoría "raza" ha sido fundamentalmente revaluada por las ciencias sociales, sino que una clasificación semejante de los ciudadanos colombianos no podría ser objeto de una circunscripción electoral como la que se examina, ya que el artículo 176 de la Carta sólo hace referencia a grupos étnicos, y no a grupos "raciales". Por ese motivo, debe quedar claro que los derechos colectivos de las comunidades negras en Colombia son una función de su status en tanto grupo étnico, portador de una identidad propia que es digna de ser protegida y realzada, y no del color de la piel de sus integrantes.*” Sentencia C-169 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

167. Dicho lo anterior, que la *autoidentificación* o *autorreconocimiento* sea el estándar mínimo y preferente de identificación étnico-racial no excluye necesariamente otros sistemas complementarios. El *heterorreconocimiento*, por su parte, permite que el entrevistador, como observador externo, identifique rasgos visibles del sujeto entrevistado, o haga preguntas dirigidas a ese fin; como, por ejemplo, la pertenencia étnica de sus ascendientes. La clasificación de la raza “*por parte del encuestador aún podría ser apropiada, puesto que la desigualdad racial es resultado de la discriminación, que depende de cómo otros clasifican a una persona y no sólo cómo una persona se percibe a sí misma.*”²⁴⁸ De modo que en el proceso de identificación étnico racial pueden incidir factores tanto internos del individuo como externos de las comunidades o pueblos en que éste se inscribe. De allí también el cuidado que se requiere para el uso y aplicación de categorías complejas como la raza y la etnia; categorías que no son unánimes ni estáticas en el tiempo.

168. Ambos sistemas (*autorreconocimiento* y *heterorreconocimiento*) tienen ventajas y desventajas al intentar percibir y clasificar las diversidades de la población. De acuerdo con la respuesta que remitió el DANE a la Corte:

“Entre las ventajas que el DANE y los representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras evidenciaron para optar por la pregunta [de autorreconocimiento] implementada en el Censo [está] el ejercicio efectivo del derecho que tienen las personas para autodefinirse como perteneciente a algún grupo étnico, ya sea desde la perspectiva cultural o racial. Del mismo modo, evita que intervengan definiciones, creencias o estereotipos externos (del encuestador) que puedan incurrir en cambios o errores. Como principales desventajas se tiene que, al no tener categorías separadas, esto puede generar alguna implicación entre quienes se identifican, por ejemplo, como negros, pero no como afrodescendientes o viceversa. En este mismo sentido, el empleo del criterio de autorreconocimiento de la identidad depende del grado de conciencia étnica y de la percepción que la población de los grupos étnicos tenga del censo como instrumento legítimo para cuantificar y caracterizar.”²⁴⁹

169. Así, aunque ideal, el *autorreconocimiento* podría no ser suficiente para identificar a la población afrocolombiana en ejercicios estadísticos, dado un trasfondo de exclusión y estigmatización de lo *negro* que ha calado hondamente en la cotidianidad de la vida diaria, en ocasiones incluso con el beneplácito legal²⁵⁰ y patrones de racismo arraigados en el funcionamiento de las instituciones y de la sociedad misma.²⁵¹

²⁴⁸ Edward Telles (2017), “*Multiple Measures of Ethnoracial Classification in Latin America*,” *Ethnic and Racial Studies* 40, núm. 13 (2017): 2340–6. Citado en Banco Mundial (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial.

²⁴⁹ DANE, respuesta del 02 de febrero de 2022, pág. 19.

²⁵⁰ La Ley 114 de 1922, sobre inmigración y colonias agrícolas, era un ejemplo patético. Para el “*desarrollo económico e intelectual del país y al mejoramiento de sus condiciones étnicas, tanto físicas como morales*”, buscaba únicamente la inmigración “*de individuos y de familias que por sus condiciones personales y raciales no puedan o no deban ser motivo de precauciones respecto del orden social*” (Art. 1º); prohibiendo “*la entrada al país de elementos que por sus condiciones étnicas, orgánicas o sociales sean inconvenientes para la nacionalidad y para el mejor desarrollo de la raza.*” (Art. 11).

²⁵¹ Sobre la dimensión estructural del racismo, la Corte ha señalado que “*Esta connotación estructural de la discriminación tiene varias repercusiones...En primer lugar, ésta tiene no solo una dimensión individual, sino también un origen institucional. En ocasiones, incluso, la discriminación más nociva, o la que tiene un efecto más devastador en el goce efectivo de los derechos, proviene fundamentalmente de la organización y el*

170. Los estereotipos y las caricaturizaciones han sido un recurso prominente en la representación de las personas negras, su aspecto físico, su manera de hablar, su cultura y sus tradiciones.²⁵² En parte a través de esas representaciones, se ha ligado lo “negro” o el “color” a lo negativo y el “blanco” o “la ausencia de color” a lo positivo.²⁵³ Aún después de la promulgación de la Carta Política de 1991, esta Corporación ha constatado el uso de expresiones racistas normalizadas en el lenguaje,²⁵⁴ la imposición de modelos estéticos ajenos a los rasgos afro, que privilegian el color “blanco-porcelana” como referente de belleza²⁵⁵ y pueden llevar al absurdo de negar a una mujer negra la entrada a un establecimiento de comercio,²⁵⁶ y hasta el esfuerzo institucional por blanquear al único presidente afrocolombiano que ha tenido este país hasta la fecha.²⁵⁷

171. Ante este escenario, quizá no basta con incluir criterios de autoidentificación y esperar que la gente se reconozca en ellos, sin contemplar previamente instancias de sensibilización y reivindicación de lo negro:

“Los afrodescendientes que viven en países que adoptaron ideologías de mestizaje comenzaron a adscribirse a categorías de raza mixta, como *moreno*, *pardo*, *mulato*, puesto que estas categorías les ofrecían un espacio para escapar del estigma de pertenecer a categorías raciales históricamente discriminadas, como *negro* o *preto*. Así, a partir de la década de 1930, ser una persona de ascendencia Africana en América Latina significó, cada vez más, ser “*moreno*”, en lugar de negro. [...] Incluir variables etno-raciales en las herramientas estadísticas no es suficiente para revertir décadas o siglos de invisibilización.

funcionamiento de las instituciones privadas y públicas, más que de actuaciones particulares de sujetos específicos: ‘El fenómeno de la discriminación no puede circunscribirse al ámbito de lo meramente subjetivo pues implica procesos institucionalizados tanto en la vida cotidiana (si por institución entendemos ‘pautas recurrentes’, ‘regularidades’), como en la inscripción de la discriminación en discursos mediáticos, políticos y jurídicos.’ Sentencia C-671 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁵² Un buen recuento de la presencia de la población afro en la caricatura nacional puede leerse en Perdomo Gamboa, Óscar (2017). *1000 caricaturas afro en la historia colombiana*. Cali: Universidad del Valle.

²⁵³ De Sousa Santos, Boaventura (2021). La política del color: el racismo y el colorismo. Consultado el 06 de marzo de 2022 en <https://ilsa.org.co/2021/05/09/la-politica-del-color-el-racismo-y-el-colorismo/>

²⁵⁴ Sentencia T-691 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. Allí la Corte constató el uso discriminatorio del lenguaje por parte de un profesor universitario, al emplear vocablos aparentemente normalizados como “*negrear*” para burlarse del único estudiante negro del salón.

²⁵⁵ Sentencia T-015 de 2015. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV, María Victoria Calle Correa. Aquí la Corte conoció el intento de censura a una obra en la que la artista describe acontecimientos de su infancia como los juegos entre las niñas de la familia y las reacciones familiares ante hechos como el nacimiento de los bebés de la familia, resaltando frases como: “*este nació blanco, limpiecito*”; “*(...) nació morenito, pero vieras la alegría que me dio porque sacó el pelo liso*”, “*es una negra pero fina, tiene facciones de blanca*”, entre otras. Para ilustrar la cartilla la autora utiliza las fotos de sus familiares, identificándolas con el nombre correspondiente. Para la artista las frases familiares que evoca en la cartilla pretenden subrayar, mediante la propia historia, el racismo como “*una construcción cultural incuestionada*.”

²⁵⁶ Sentencia T-1090 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) que revisó el caso de una mujer afrocolombiana a la que se le restringió el acceso a un establecimiento de comercio debido a su color de piel. Allí la Corte expuso que “*los hechos bajo examen no constituyen un hecho consumado sino que, por el contrario, hacen parte de un conjunto de maniobras históricas y generales, sustentadas en la exclusión social, económica y política del grupo racial. La “simple” negativa de acceso a un establecimiento abierto al público es sólo una de las estrategias y prácticas de rechazo sustentadas en el prejuicio que materializan el estereotipo racial, tal y como lo denunció el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.*”

²⁵⁷ Es muy dicente al respecto el hecho que Juan José Nieto, hasta el momento el único presidente negro en la historia de Colombia, no hubiese tenido su retrato en el Salón de ex Presidentes de la Casa de Nariño. Incluso se envió su imagen a Europa para “blanquearlo”, pues no se pensaba acorde con la tradición de gobernantes blancos y mestizos. Por 157 años, su existencia fue relegada al olvido hasta que en 2018 fue rescatado y situado en el lugar que le corresponde. Ver <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45167630>

Las organizaciones afrodescendientes y los gobiernos deben trabajar arduamente para hacer la inclusión de estas variables relevante. La experiencia muestra que la inclusión estadística debe estar acompañada de campañas efectivas de concientización, para explicar la importancia de expresarse y adscribirse a las categorías etno-raciales disponibles en los censos u otras herramientas. Asimismo, en la autoadscripción influyen múltiples factores, incluyendo cómo se redactan las preguntas etno-raciales, qué categorías se utilizan, quién hace las preguntas y quién las responde.”²⁵⁸

172. Estas problemáticas también fueron reconocidas preliminarmente por el DANE. En su respuesta a la Corte, la entidad manifestó que hubo dinámicas sociales que afectaron el autorreconocimiento de la población afrocolombiana y que podrían haber impactado en el bajo número que obtuvo en el Censo 2018. Al respecto, enunció las siguientes explicaciones: (i) procesos en pro del autorreconocimiento que se han hecho explícitos solo a finales del siglo XX; (ii) dificultades para el autorreconocimiento debido a discriminación racial; (iii) una ideología naturalizada del mestizaje; (iv) el desconocimiento acerca de los aportes de África y de las culturas negras; y (v) la debilidad de las organizaciones étnicas, entre otros.²⁵⁹

173. Bajo este contexto, las accionantes solicitan que la pregunta de *autorreconocimiento* étnico-racial sea complementada con mecanismos de *heterorreconocimiento* para suplir vacíos de información. Sostienen que resulta “*necesario que los instrumentos estadísticos del Estado indaguen por el elemento del color de la piel puesto que es precisamente este factor el que normalmente se asocia a las experiencias y situaciones de discriminación.*”²⁶⁰ Para sustentar su posición, describen diferentes operaciones estadísticas que han tenido lugar durante las últimas décadas en América Latina y que han incluido criterios complementarios a la autoidentificación de las personas.

174. En efecto, en algunas encuestas y estudios de México y Ecuador la variable étnico racial comprende tanto el autorreconocimiento de la persona como el idioma que habla.²⁶¹ En Perú se han reseñado encuestas que han registrado marcadores étnicos de vestimenta, como el uso de ponchos o polleras, e indicadores de vínculos con la comunidad étnica, como la frecuencia de visitas al pueblo o distrito de origen.²⁶²

175. Otras encuestas en la región han incorporado la paleta de colores diseñada por el Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina (PERLA) asociado a la Universidad de Princeton.²⁶³ Este tipo de iniciativas han sido acogidas

²⁵⁸ Banco Mundial (2018). *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial, pág. 47.

²⁵⁹ DANE, escrito del 02 de febrero de 2022, págs. 32 y 33.

²⁶⁰ Respuesta de ILEX al oficio OPT-A-060/2022 de acuerdo con el traslado de pruebas.

²⁶¹ Schkolnik, S., Del Popolo, F. (2013). Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información. Cepal (2013) Notas de población.97. Editorial: Naciones unidas. Santiago de Chile.

²⁶² Valdivia, N. (2012). El uso de las categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú, contribuciones al debate sobre la formulación de política públicas. GRADE (2012) Análisis y propuestas No. 17. Lima. Consultado el 15 de marzo de 2022 en <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/boletin17.pdf>

²⁶³ La paleta de colores establece un espectro de 11 tonalidades de piel, clasificadas desde 1, la más clara, hasta

principalmente en ejercicios académicos de investigación. No obstante, su inclusión en encuestas oficiales de gran alcance podría conllevar serios riesgos para el principio de la igualdad y la dignidad, tal y como fue advertido por algunos de los intervinientes en sede de revisión.²⁶⁴

176. Los ejemplos descritos demuestran que los marcadores aparentemente “*objetivos*” sobre atributos fenotípicos o comportamentales pueden complementar las preguntas de autorreconocimiento para capturar rasgos que den cuenta de diferentes dimensiones de la identidad étnica y racial. Sin embargo, la sala también advierte que los sistemas de *heterorreconocimiento* no deben aplicarse de manera irreflexiva en tanto que traen riesgos inherentes en su ejercicio. Entre otros, podría conferir un rol a un agente externo (entrevistador) para observar y calificar la identidad del censado, quien pasa a convertirse en un sujeto evaluado ante la mirada del *otro*. Este ejercicio puede conllevar, a su vez, instrumentos de medición morfológicos o fenotípicos que podrían resultar invasivos o indignos para las personas que se entrevistan. Riesgos que se exacerban cuando el ejercicio estadístico proviene del Estado y resulta obligatorio para la totalidad de la población (lo que lo diferencia de ejercicios académicos más limitados) y no existe una debida sensibilización y capacitación con enfoque étnico de los funcionarios a cargo de la realización del censo. Al respecto, la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos advierte que:

“Las actividades de recopilación de datos, ya sean de censos, encuestas de población especializadas o registros administrativos (por ejemplo, del registro civil), no deben generar discriminación, prejuicios ni estereotipos en detrimento de determinados grupos de población ni tampoco reforzar los que ya existan. Entre estos efectos negativos figura la denegación de identidad. [...] Cuando en una encuesta figuren preguntas relativas a la identidad personal, todos los entrevistadores deberán recibir la formación adecuada (que puede incluir una capacitación para sensibilizarlos en materia de género y/o cultura). Esta

11, la más oscura. Al respecto, ver <https://perla.princeton.edu>. La paleta de colores del Proyecto PERLA fue incorporada en el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt en su ronda de 2019 y sigue apareciendo en el manual de encuestadores de la encuesta en 2018 (Al respecto, ver https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/Manual_del_encuestador_V10.0_2018_Esp_081018.pdf). Igualmente, fue adoptada en México por la Encuesta de Movilidad Social 2015 (EMS) y la Encuesta de Movilidad Social 2017 (EMOVI 2017), desarrolladas por el Colegio de México y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, respectivamente. En Colombia, la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes también incluyó este formato para su ronda del 2013, como herramienta para complementar la información de autoidentificación étnico-racial. Finalmente, en el ámbito de las estadísticas oficiales, el Módulo de Movilidad Social Intergeneracional de 2016, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, también incluyó la paleta de colores del proyecto PERLA. En esa encuesta, sin embargo, era el mismo entrevistado quien debía responder “*a partir de la siguiente escala de color, ¿cuál considera que es el color de piel de su cara?*” (Cuestionario disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mmsi/2016/doc/cuestionario_mmsi_2016.pdf)

²⁶⁴ El ciudadano Carlos Viáfara sostuvo que “*los procesos de heterorreconocimiento con base en aspectos fisionómicos en el censo de población, podría al mismo tiempo rememorar las prácticas de contabilización de personas pertenecientes a los grupos étnico-raciales en el periodo colonial o inicios del periodo republicano [...]. [Q]uizás los métodos de heterorreconocimiento no sean pertinentes, políticamente correctos, en periodos en los cuales se buscan nuevas formas representación de los grupos étnico-raciales, de reconocimiento, lo cual implica un nuevo lenguaje y romper con los estereotipos impuestos por el racismo científico.*” En el mismo sentido, la Universidad de Cartagena advirtió que la identificación racial de las personas “*no puede obedecer a un asunto de clasificación, catalogación o asignación de etiqueta, porque se pueden correr dos riesgos, por un lado, la invisibilidad y la estereotipia [...]* y, por otro lado, [la] localización de la etnización (reconocimiento de esta población sólo desde variables y categorías como grupo étnico).”

formación debería abarcar también los problemas que podrían plantearse en relación con el legado histórico, puesto que éste atañe tanto a la mayoría de la población como a los grupos minoritarios.”²⁶⁵

177. Como se observa, la incorporación de criterios de *heterorreconocimiento* en la oferta estadística del país plantea eventuales beneficios como también grandes retos en términos de derechos fundamentales. Pero no le corresponde al juez constitucional establecer cuál aproximación resulta más adecuada, ni mucho menos reemplazar a las comunidades en estas complejas decisiones que impactan directamente sobre sus derechos fundamentales y sus aspiraciones más elementales a ser *contadas*. Además, la identidad cultural, entendida como una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo “*tiene un carácter evolutivo y dinámico. Puede ir modificándose a lo largo del tiempo, a partir de procesos históricos, sociales y políticos de relacionamiento.*”²⁶⁶ Por lo que las autoridades estatales deben tener especial cuidado de no petrificar una determinada concepción de identidad étnico-racial o de abrogarse la potestad para definir en nombre de estos pueblos cómo determinar su propia identidad o, hasta qué punto estos desean preservar, revitalizar y transmitir a generaciones futuras sus instituciones y sus estilos de vida.²⁶⁷

178. Por el momento, y en atención a lo expuesto, basta con concluir que (i) el *heterorreconocimiento* es una herramienta válida que puede complementar los sistemas de *autorreconocimiento*, especialmente en escenarios donde persisten dinámicas de discriminación que dificultan la autoidentificación étnico-racial. Pero, el *heterorreconocimiento* se encuentra condicionado a que: (ii) la medida haya sido concertada con las comunidades que puedan verse afectadas; (iii) dicho modelo no reemplace, sino que complemente los criterios de autoidentificación, los cuales continúan siendo el presupuesto fundamental de reconocimiento étnico-racial; (iv) se excluyan prácticas que comprometan la dignidad del entrevistado, al tiempo que se prefieran métodos en los que el entrevistado pueda participar activamente del proceso; y (v) su implementación esté acompañada de un proceso previo de sensibilización y capacitación con enfoque étnico a los funcionarios responsables.

179. Las anteriores consideraciones sobre los conceptos de *raza* y *etnia*, así como las diferencias entre los sistemas de *autorreconocimiento* y *heterorreconocimiento* tienen por objeto contextualizar las discusiones que guían el diseño del cuestionario censal, sus desafíos y oportunidades. Procede ahora la sala a estudiar el desarrollo de los procesos de caracterización de los pueblos afrocolombianos para entender el escenario en que se enmarca el Censo de 2018 y como se explican desde allí sus resultados, y eventuales retrocesos.

9. La caracterización de los pueblos afrodescendientes en Colombia: una

²⁶⁵ Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, “*Enfoque de datos basados en derechos humanos*”, 2018. Consultado el 14 de marzo de 2022 en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_SP.pdf

²⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA/Ser.L/V/II, pág. 53.

²⁶⁷ ONU (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos Indígenas. Ver especialmente los artículos 5, 11, 13 y 33.

labor aún en construcción²⁶⁸

180. Una de las principales formas de discriminación ha sido, históricamente, la “invisibilidad” de la gente negra.²⁶⁹ Durante la época de la colonia, la población esclavizada²⁷⁰ era registrada simplemente como mercancía, y no como mujeres y hombres, libres e iguales en derechos. Luego de la independencia, y a lo largo de buena parte de la vida Republicana, el Estado colombiano omitió en sus registros a la población negra, en aras de homogenizar el supuesto ideal del “*hombre nacional*.”²⁷¹ Situación que solo comenzó a remediarse -aunque con serias dificultades- en el Censo de 1993, el primero efectuado en vigencia de la nueva Constitución Política. Si bien hay que destacar los esfuerzos que ha venido realizando el DANE para concertar con las comunidades involucradas una metodología incluyente y acorde con sus necesidades y prioridades, este es un proceso complejo aún en construcción.

181. Alrededor del año 1600, comenzó la trata masiva de africanos esclavizados al Nuevo Reino de Granada. Para tal efecto, era necesario registrarlos en las estadísticas oficiales, donde se consignaba: nombre de la embarcación, fecha en que zarpó la nave, nombre del dueño del “*cargamento*”, edad, sexo y características físicas. De estos datos dependía su precio en el mercado.²⁷² Aunque tales cifras no resultan confiables por los altos niveles de contrabando que existía en los puertos de las Américas, sí evidencian un aberrante antecedente de colonialismo y discriminación que transformó la manera de interrelacionarnos como seres humanos y cuyos vestigios aún repercuten en las vidas de millones de personas racializadas y marginadas.²⁷³

²⁶⁸ En este acápite se recogen y se profundizan los argumentos expuestos por la Sentencia C-295 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

²⁶⁹ *El Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el censo de 2005*. Op. Cit., pág. 128.

²⁷⁰ En este proyecto se prefiere empelar el término persona esclavizada, en vez de esclavo o esclava, siguiendo la Aclaración de Voto que hizo la Magistrada María Victoria Calle Correa en la sentencia C-931 de 2009 MP. María Victoria Calle Correa “*En su lugar, se empleará la expresión ‘persona esclavizada’. Dos razones, al menos, hay para hacerlo; por respeto a sus actuales descendientes y, ante todo, en homenaje a sus ancestros, a todas aquellas mujeres y hombres provenientes del África que durante años, a pesar de las cadenas a las que se les quiso someter, mantuvieron su dignidad y su libertad –espiritual y física–, hasta donde les fue posible*”. Idea que luego es retomada por la Sala Plena en Sentencia SU-097 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁷¹ DANE (1993). *Los grupos étnicos de Colombia en el censo de 1993*. DANE. pág.30.

Consultado el 15 de noviembre en <http://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/books/140/>

²⁷² *Ibid.* pág. 13.

²⁷³ Según un reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “*El surgimiento de categorías de grupos étnico-raciales permitió el sustento del colonialismo, y con ello, el establecimiento de nuevas dinámicas de relacionamiento. Durante este período, se sostuvo que todas las personas africanas y sus descendientes nacidas en las Américas tenían una posición de inferioridad respecto de las personas colonizadoras, de origen europeo; razón por la cual debían estar sometidas a múltiples formas de discriminación y segregación racial, naturalizándose la discriminación y el trato diferenciado a “sujetos racializados” sobre la base de su color de piel y fenotipos. Este rasgo distintivo hacia las personas africanas y sus descendientes predominó como una condición hereditaria que impulsó procesos de deshumanización en todo el continente. [...] La Comisión observa que, si bien desde el momento en que se eliminó la figura de la esclavitud, surgieron diversos tratados universales para la prohibición de esta práctica; la terminación de la esclavitud de personas de origen africana y sus descendientes no acabó con la estigmatización y el tratamiento negativamente diferenciado hacia esta población⁴⁹. En consonancia, la CEPAL, ha señalado que “la abolición de la esclavitud no garantizó la incorporación de las personas libertas como ciudadanas y ciudadanos, les garantizó una libertad formal pero no alteró las condiciones socioeconómicas y de marginalidad en las cuales vivían. La falta de políticas de reintegración de las personas antes esclavizadas, principalmente al mercado laboral, las relegó a altos niveles de pobreza y a la falta de escolaridad o calificación profesional.”* Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021). Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural. OEA/Ser.L/V/II), párrs. 52 y 54.

182. Entre 1777 y 1778, se realizó uno de los mejores censos elaborados en el Virreinato de la Nueva Granada. Sus resultados arrojaron la siguiente distribución: 80% de la población conformada por mestizos y blancos, 15% correspondiente a indígenas y el 5% restante a población negra. El bajo número de indígenas ya era indicativo de la abrupta merma de la población aborigen luego de la llegada de los españoles. Y con respecto a la población negra, análisis actuales han criticado el hecho de haberse equiparado la categoría de “libre” a la de “mestizo”; lo que trajo como consecuencia borrar de las estadísticas a los negros libres, es decir, a los ex esclavizados y su descendencia, así como a los cimarrones que forjaron por su cuenta el camino a la libertad. Ello contribuyó a invisibilizar y marginalizar la población negra, al asociarla únicamente con los esclavizados.²⁷⁴

183. Después de la Independencia, en el transcurso del siglo XIX, las comunidades indígenas y la población negra fueron incluidas en las estadísticas oficiales de la nascente República de Colombia. Sin embargo, se conservaron categorías discriminatorias de clasificación, que tenían como resultado excluir simbólicamente estos “otros” del territorio nacional y del ideal de ciudadano.²⁷⁵

184. En el siglo XX, extrañamente, los negros dejaron de contarse y los indígenas fueron registrados separadamente, en función únicamente de los resguardos reconocidos. Durante el siglo pasado, y antes de proferirse la Constitución Política de 1991, sólo un censo (el de 1918) recabó información sobre la identidad negra de los colombianos.²⁷⁶ Así puede observarse en el siguiente cuadro elaborado por el DANE, y que evidencia la ausencia, casi total, de la población afrocolombiana en los ejercicios estadísticos del siglo XX. Situación que solo comenzó a remediarse, parcialmente, con la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Año	Total	Indígenas	Negros	Rom	Criterio de identificación
1905	4.355.477	-	-	-	-
1912	5.072.604	344.198 (6,79%)	322.499 (6,36%)	-	Raza
1918	5.855.077	158.428 (2,71%)	351.305* (6%)	-	Rasgos físicos por percepción del

²⁷⁴ *El Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el censo de 2005. Op. Cit.*, págs. 134-135.

²⁷⁵ “En 1835, se realizó, durante la presidencia de Francisco de Paula Santander, el II Censo de la República. El dato aproximado de indígenas independientes fue de 111.130, arrojando el censo total, una cifra de 1'686.035 habitantes (Trejos. 1985: 167), dentro de los cuales estaban apenas estimados los indígenas de “Cartajena: tribus errantes de indígenas jentiles: se ignoran sus nombres y su probable número. Casanare (...) belicosos i sanguinarios (Sic) (...) Pasto (...) feroces i belicosos (Sic) (...) Socorro: indígenas bárbaros (Sic)” DANE (1993). *Los grupos étnicos de Colombia en el censo de 1993. Op. cit.*, pág. 17. En 1842 miembros del Senado y la Cámara de Representantes firmaron un decreto para realizar varios censos de la población esclava, por sexo y grupos de edad: uno, general y otro, de los nacidos libres, por grupos de edad, especificando los menores de 40, de 40 a 50, de 50 a 60 y mayores de 60 años. Y un tercer censo, de los esclavos cimarrones que iba acompañado de una aclaración hecha por parte de sus amos, del “ (...) delito cometido por cada cimarrón o fugitivo, su vicio público dominante.”

²⁷⁶ Universidad de los Andes (2009). *Raza y derechos humanos en Colombia: Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. César Rodríguez Garavito, Tatiana Alfonso Sierra, Isabel Cavelier Adarve; investigadores: Eliana Fernanda Antonio Rosero... [et al.]. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, CIJUS, Uniandes, 2009. pág. 44.

					empadronador
1928	7.851.110	-	-	-	Ninguno
1938	8.701.816	100.422 (1,15%)	-	-	Preguntas y asociaciones del entrevistador, por el tipo de lengua y la ubicación rural
1951	11.548.172	157.791 (1,37%)	-	-	-
1964	17.484.508	119.180 (0,68%)	-	-	-
1973	20.666.920	383.629 (1,86%)	-	-	Indígena es la persona perteneciente a un grupo caracterizado por rasgos culturales de origen prehispánico y con una economía de autoconsumo, en áreas previamente establecidas.
1985	30.062.200	237.759 (0,79%)	-	-	Criterio de autorreconocimiento y de pertenencia a la gente indígena y a la consideración de vivir en un territorio específico de la comunidad o grupo.
1993	33.109.840	532.233 (1,61%)	502.343 (1,52%)	-	Autorreconocimiento como rasgo de identidad. Pertenencia a un pueblo indígena etnia o comunidad negra
2005	41.468.384	1.392.623 (3,40%)	4.311.757 (10,60%)	4.858 (0,012%)	Autorreconocimiento cultural (costumbres y tradiciones) o por los rasgos físicos. Pertenencia a indígenas, rom, raizales del Archipiélago de San Andrés, palenqueros de San Basilio, y afrocolombianos, negros, mulatos o afrodescendientes.
2018 censado	44.164.417	1.905.617 (4,40%)	2.982.224 (6,80%)	2.649 (0,006%)	Autorreconocimiento cultural (costumbres y tradiciones) o por los rasgos físicos.
2018 estimado	48.258.494	-	4.671.160 (9,34%)	-	Pertenencia a indígenas, rom, raizales del Archipiélago de San Andrés, palenqueros de San Basilio, y

					afrocolombianos, negros, mulatos o afrodescendientes.
--	--	--	--	--	---

* Valor estimado de acuerdo con la información en (Ruiz,2000) Fuentes: (Uribe:1998) y DANE, Censo General 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.²⁷⁷

185. La promulgación de la Carta Política de 1991 significó una ruptura en la forma de identificarnos como nación, e indirectamente en la manera de contarnos. Una de las manifestaciones más claras del anhelo de renovación democrática que inspiró la promulgación de la Constitución Política de 1991 es *“la caracterización de Colombia como un Estado participativo y pluralista que reconoce y protege su diversidad étnica y cultural. Es allí, y en la decisión de calificar a quienes tienen una cosmovisión distinta a la de la cultura mayoritaria como titulares de derechos fundamentales, donde se vio reflejado en mayor medida el empeño de los constituyentes por superar el discurso homogeneizador de la Constitución de 1886.”*²⁷⁸ El talante incluyente que se le atribuye a la nueva Carta tiene que ver, precisamente, con el desafío de *“derrumbar los postulados que hicieron posible que la relación entre el Estado y las minorías étnicas hubiera estado signada, durante décadas, por la idea de que cualquier manifestación ajena al imaginario de Nación mestiza debía ser asimilada o aniquilada.”*²⁷⁹

186. Esta recomprensión del Estado colombiano como una nación que enaltece su diversidad²⁸⁰ llevó a que el Censo de 1993, por primera vez, formulara una pregunta general sobre la pertenencia étnica, a partir del autorreconocimiento cultural. Pese al loable propósito, la metodología suscitó agudas controversias entre los pueblos afrodescendientes pues según cifras oficiales, representaban únicamente el 1,52% de la población. La manera como se formuló la pregunta²⁸¹ llevó a que solo algunos grupos tradicionales del pacífico colombiano se identificaran como *“comunidades negras”*, mientras que la población afro-urbana pasó desapercibida. En efecto, siglos de exclusión y marginalización han penetrado la conciencia de la población negra, haciendo que muchos prefieran no reconocerse a sí mismos como *“comunidad negra”*, debido a la carga negativa que para algunos aún conserva esta categoría:

²⁷⁷ DANE (2005) *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. DANE: Bogotá, 2005. Consultado el 15 de noviembre de 2018 en https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

²⁷⁸ Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo.

²⁷⁹ *Ibidem.*, la Sentencia T-405 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara) recuerda que las relaciones del Estado colombiano con las comunidades indígenas respondieron al diseño generalizado de unas políticas de aniquilamiento y reduccionismo en lo militar y social, dentro de una sociedad que ya perfilaba su carácter racista y dominante. En *Negros en Colombia: Identidad e invisibilidad*, Nina S. de Friedemann señala a la Ley 114 de 1922, sobre inmigración y colonias agrícolas, como *“el triunfo de la ideología de blanqueamiento como condición para el desarrollo de la raza”*. La norma anunciaba que, en aras del *“desarrollo económico e intelectual del país y del mejoramiento de sus condiciones étnicas, tanto físicas como morales”*, el Poder Ejecutivo fomentaría la inmigración de individuos y de familias que por sus condiciones personales y raciales no pudieran o no debieran ser motivo de precauciones respecto del orden social o del fin antes señalado. Además, prohibía la entrada al país de *“elementos que por sus condiciones étnicas, orgánicas o sociales sean inconvenientes para la nacionalidad y para el mejor desarrollo de la raza”*. (Friedemann, Nina. S. de, *Negros en Colombia: Identidad e Invisibilidad*. En *América Negra* N° 3. Pontificia Universidad Javeriana, Junio de 1992).

²⁸⁰ Constitución Política, Arts. 1 y 7.

²⁸¹ *¿Pertenece ... a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra? Sí ¿a cuál?.* DANE (1993) *Los grupos étnicos de Colombia en el censo de 1993*. Op. Cit., pág. 61.

“[A] diferencia de los indígenas, para las comunidades negras, debido a una historia caracterizada fundamentalmente por la desestructuración de las sociedades africanas, la despersonalización dada por su conversión en cautivos, luego en esclavos y más tarde en mercancía, la desterritorialización y la ruptura de alianzas, sea difícil hablar de autorreconocimiento o sentido de pertenencia étnica a partir de una memoria y unos soportes que fueron fragmentados y subestimados.”²⁸²

187. Conscientes de que la pertenencia étnica afrocolombiana no es aún tan fuerte y que ello conduce inevitablemente a la subestimación en los registros oficiales,²⁸³ el movimiento afro entró en contacto con el DANE para reformular la metodología de identificación. Como producto de este diálogo, en el Censo de 2005 (ver cuadro *supra*) se emplearon simultáneamente un criterio cultural y otro fenotípico: “*La inclusión de los rasgos físicos en el fraseo de la pregunta se hizo para posibilitar la visibilización estadística de la población negra que no se reconoce culturalmente, lo cual fue expresado como una sentida necesidad por los integrantes de sus organizaciones.*”²⁸⁴ Fue así como el porcentaje de la población negra se incrementó significativamente en el Censo de 2008, al pasar de 1,52% a 10,60% del total de la población.

188. Pese a los avances en la visibilización de los pueblos étnicos en los registros oficiales, el Censo de 2005 también fue objeto de duras críticas por parte las comunidades.²⁸⁵ Incluso, fue denunciado por algunos líderes afro como un “*genocidio estadístico*”²⁸⁶ pues no incluyó categorías con que las personas negras suelen identificarse, tales como “*moreno*”, ante el estigma que aún carga la palabra “*negro(a)*” en algunas regiones del país.²⁸⁷

²⁸² *Ibíd.*, pág. 33.

²⁸³ ICANH (2011). *La multiculturalidad estatalizada*. Op. Cit., pág. 77.

²⁸⁴ DANE (2005). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Op. Cit., pág. 13.

²⁸⁵ “*El cambio de última hora [que excluyó los términos “moreno” y “trigueño”] no sólo desconoció los compromisos jurídicos y políticos, nacionales e internacionales del Estado colombiano sobre el diálogo con las organizaciones afrodescendientes para la producción de cifras transparentes y precisas, sino que también excluyó denominaciones comunes con las cuales se reconocen sectores de la población afrocolombiana que prefieren no identificarse con el término “negro” por su connotación histórica negativa. En particular, la exclusión del término “moreno” fue en contravía de lo pedido por el movimiento afrocolombiano y eliminó la opción con la que se habría identificado parte de esta población, en especial en la Costa Atlántica (Castillo 2007). A las falencias del proceso se unieron las de la ejecución del operativo censal. Las fallas no se limitan a la pregunta étnico-racial, sino a la improvisación y errores técnicos del censo en general, como lo han denunciado numerosos expertos que incluyen al ex Director del DANE que lo había preparado y fue relevado poco antes de su ejecución. Para los efectos del tema de este informe, resaltan dos fallas que han sido documentadas por el ODR en sus entrevistas y grupos focales alrededor del país. En primer lugar, el DANE no dedicó esfuerzos ni financiación suficientes para cumplir sólo el compromiso hecho con las organizaciones afrocolombianas en el sentido de hacer o facilitar campañas amplias de información sobre los cambios en el cuestionario (PCN 2006) // En segundo lugar, líderes y docentes entrevistados por el ODR alrededor del país coinciden en afirmar que la pregunta étnico-racial fue sacrificada con frecuencia en medio del afán y las improvisaciones de la ejecución del operativo censal. En varios casos documentados por el ODR, la pregunta parece haber sido respondida por el propio encuestador con base en su percepción de la identidad étnico-racial del encuestado. En otros casos, líderes de barrios y comunidades negras marginadas y con altos índices de violencia sostienen que los encuestadores optaron por diligenciar los formularios ellos mismos (véase también PCN 2006)*” Universidad de los Andes (2009). *Raza y derechos humanos en Colombia*. Op. cit., pág. 48. Para el DANE, sin embargo, los términos trigueño y moreno tienen un significado ambiguo cuando se trata de captar la pertenencia étnica de las personas.

²⁸⁶ *El Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el censo de 2005*. Op. Cit., pág. 148.

²⁸⁷ “*22. Se alega que el censo adoleció de falencias que afectaron los datos obtenidos, tales como las categorías de identificación y el grado de capacitación de los encuestadores. Se ha hecho referencia específica a la exclusión de denominaciones como “moreno”, con las cuales se auto identifican sectores de la población*

189. Por último, en el año 2018 tuvo lugar el XVIII Censo de Población y VII de Vivienda, que por primera vez contó con un proceso de consulta previa con las comunidades negras, palenqueras y raizales organizadas en el Espacio Nacional de Consulta Previa. De hecho, la CEPAL destaca que Colombia fue el “*primer país de la región (y a nivel mundial) en definir e implementar la consulta y concertación en un censo de población y vivienda, enmarcada en la jurisprudencia y los desarrollos normativos vigentes en el país.*”²⁸⁸

190. Pese a los esfuerzos conjuntos del Espacio Nacional de Consulta Previa y del DANE por fortalecer el enfoque étnico en el operativo censal, los resultados del Censo 2018 mostraron un retroceso considerable en la contabilización de la población afrocolombiana. Al dar a conocer los resultados, el DANE informó que, a través de la pregunta de pertenencia étnica-racial, tan solo 2.982.224 personas se autorreconocieron en alguna de las categorías de afrodescendencia. Esto representó una disminución del 30,8% en la población negra del país. Desde un comienzo el DANE admitió que ese resultado “*no es consistente con la dinámica demográfica de la población que se había identificado en el censo anterior.*”²⁸⁹ Esta cifra generó una reacción de los movimientos sociales como ya se explicó anteriormente.

191. En ese contexto, el DANE propuso una estimación ajustada de la población negra, a partir de los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2018. Con base en esta, estableció la oficialidad de la declaración censal para la población afrodescendiente en 4.671.160 personas para 2018, lo cual constituye el 9,34% de la población.

192. Cuando fue interpuesta la acción de tutela de la referencia, no existía una estimación ajustada de la población negra en niveles de desagregación diferentes al nacional. Sin embargo, posteriormente, el DANE ejecutó una estrategia de cuatro fases para estimar, de forma indirecta el volumen de los pueblos étnicos a nivel subnacional.²⁹⁰ Estos datos, “*se consideran*

afrocolombiana que prefieren no identificarse con el término "negro", por su connotación histórica negativa. Asimismo, se ha alegado que el DANE incumplió parcialmente con el compromiso adquirido con las organizaciones afrocolombianas de facilitar campañas de información sobre el cuestionario del censo. Asimismo, a fin de lograr la ejecución del censo, la pregunta étnico-racial fue omitida con frecuencia y, de acuerdo con testimonios, algunos encuestadores habrían respondido a la pregunta con base en su propia percepción de la identidad étnico-racial del encuestado o por cuestiones de seguridad no habrían visitado barrios y comunidades marginadas, con altos índices de violencia. // 23. En sus observaciones, el Estado reconoció que el módulo de pertenencia étnica del censo no incluyó ciertas categorías de identificación usualmente empleadas, como es el caso de "moreno". Señaló que el DANE emplea ciertas categorías siempre que exista un uso generalizado y más o menos unívoco en todo el territorio nacional, de manera que no genere confusiones al entrevistado y por esa vía una mala estimación. Considera que las categorías "negro", "mulato" o "afrocolombiano" no generarían confusión, mientras que la categoría "moreno" es empleada indistintamente, incluso por personas que no reconocen una ascendencia africana.” Observaciones preliminares de la CIDH tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia (2009), párrafos 25 y 26. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaAfrodescendientes.sp/ColombiaAfros2009indice.sp.htm>

²⁸⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019, pág. 320.

²⁸⁹ Respuesta del DANE al escrito de tutela, pág. 18.

²⁹⁰ “Fase I. Concentrada en determinar la proporción de personas pertenecientes a grupos étnicos a nivel

experimentales porque aún muestran margen de mejora (estandarización, cobertura y metodología) y no han alcanzado todavía la suficiente madurez en cuanto a la fiabilidad, estabilidad o calidad de los datos, como para incluirlos dentro del listado de operaciones estadísticas regulares.”²⁹¹ De todos modos, se consideran estadísticas oficiales en los términos del Decreto 2404 de 2019.²⁹²

**Población ajustada por omisión censal y autorreconocimiento étnico.
Total Nacional en el Censo 2018.**

Grupo étnico	Total Personas			Porcentaje	
	Censado	Ajuste	Total	Censado	Ajuste
Indígena	1.905.617	229.242	2.134.859	89,3%	10,7%
Gitano(a) o Rrom	2.649	43	2.692	98,4%	1,6%
Raizal	25.515	22	25.537	99,9%	0,1%
Palenquero(a)	6.637	4.469	11.106	59,8%	40,2%
Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)	2.950.072	1.446.813	4.396.885	67,1%	32,9%
Ningún grupo étnico	36.678.341	2.826.410	41.504.751	93,2%	6,8%
Sin información	595.586	-412.922	182.664		
Total	44.164.417	4.094.077	48.258.494	91,5%	8,5%

Tomado de la respuesta del DANE al Auto del 24 de enero de 2022.

193. Este recuento de la ausencia/presencia de la población negra en los censos oficiales evidencia la complejidad del asunto. Más que un simple ejercicio técnico, los censos de población implican la toma de decisiones; decisiones que repercuten en la vida real de grupos poblaciones y en el goce de sus derechos fundamentales, siendo el primero de estos, el derecho a existir de forma diferenciada y según su propio reconocimiento.

194. En esta misma dirección el DANE ha admitido que los censos “no siempre han estado exentos de dificultades para su realización y sus resultados en algunas oportunidades no han sido las mejores.”²⁹³ Con todo, las autoridades administrativas han comprendido que no solo tiene la obligación legal de concertar con los pueblos étnicos toda medida que los afecte, sino que la participación de estos “es fundamental para obtener información de calidad y con muy buena cobertura.”²⁹⁴

nacional, utilizando la ECV 2018 dadas sus características idóneas que permiten caracterizar la población efectivamente censada sin información de autorreconocimiento étnico. Fase II, asignar pertenencia étnica de la población efectivamente censada en el CNPV 2018 usando modelos predictivos de clasificación adaptados desde los métodos presentados en (Voicu, 2018), que mediante modelos de machine learning bayesianos determinan la pertenencia étnica de las personas usando los nombres como covariados. Fase III, determinar la participación de cada grupo étnico en la población omitida, utilizando la georreferenciación de la población efectivamente censada. Fase IV, consolidar los resultados de las fases II y III, estimando el volumen poblacional de los grupos étnicos a nivel municipal y departamental, a través de la metodología de tabla cuadrada.” Respuesta DANE, pág. 76-77.

²⁹¹ Respuesta DANE a ICESI y la Universidad de Cartagena en sede de revisión, pág. 106.

²⁹² Esta norma, en su artículo 1, dispone “Estadística oficial: se consideran estadísticas oficiales, aquellas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), que permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental, social, y cultural de acuerdo con el nivel de desagregación territorial de la operación estadística, para la toma de decisiones y que cumplen las condiciones y características establecidas en el artículo 2.2.3.4.1 del presente Decreto. También constituyen estadísticas oficiales, las producidas por el DANE en el cumplimiento de sus funciones.”

²⁹³ DANE (2012). *Historia de los Censos en Colombia*. Op. Cit., Prólogo.

²⁹⁴ DANE (2005). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Op. Cit., pág. 14.

195. En suma, la sala destaca cómo, bajo la guía de la Carta Política de 1991, el censo nacional ha traído importantes reflexiones y avances en la construcción de un proyecto de nación verdaderamente pluralista que exalta su diversidad; uno en el que los pueblos étnicos y racialmente diferenciados no son simples “*minorías*” objeto de medición, sino sujetos plenos de derecho, agentes individuales y colectivos que, desde su propio conocimiento y experiencia, definen sus prioridades y construyen conjuntamente con el Estado los planes de identificación y reconocimiento.

10. Caso concreto: aunque el Censo 2018 estuvo antecedido de un espacio de consulta previa, persistieron falencias en su diseño e implementación, las cuales no pudieron ser completamente subsanadas

196. El XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 supuso una reducción mayor al 30% de la población afrocolombiana.²⁹⁵ Esto significa, la *invisibilización* de más de un millón de colombianos y colombianas que en el anterior censo se habían reconocido como afrocolombianos; como si las poblaciones negras -en contravía con las tasas de natalidad y mortalidad o las dinámicas de migración desde y hacia Colombia- se hubiesen extinguido en una tercera parte. Cifra que afecta los esfuerzos de visibilización que han venido adelantando las organizaciones afrocolombianas con el fin de ser *contadas* debidamente.

197. Como ya se expuso -ver capítulo 4-, los cuestionamientos frente a la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial que se incluyó en el Censo de 2018 o los problemas que se habrían presentado en su ejecución ya no pueden ser corregidos por el juez constitucional, en tanto que el referido censo ha concluido. Pero más allá del *daño consumado* respecto de los resultados, corresponde a la Corte analizar si -como lo plantearon los accionantes- el diseño de la pregunta étnico-racial y las falencias en la ejecución del censo vulneraron los derechos fundamentales de las poblaciones afrocolombianas a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad, a la información y al acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior, dada la relevancia constitucional que supone este caso (invisibilización estadística de una población de especial protección) y la necesidad de establecer correctivos.

198. Con este fin, la Sala Primera de Revisión comenzará por examinar el diseño de la pregunta étnico-racial incluida en el cuestionario censal y su correspondencia con los compromisos alcanzados en el espacio de consulta previa. Posteriormente, expondrá las principales falencias en la ejecución del censo. Finalmente, determinará si los ajustes implementados por el DANE luego de finalizado el Censo 2018 resultan idóneos para revertir la amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes y de la población afrocolombiana en general.

²⁹⁵ Como ya se mencionó, los resultados del Censo 2018 no fueron adoptados mediante ley, pero fueron publicados por el DANE, difundidos al público general, y han sido usados como insumo para la elaboración de política pública y la planeación territorial. Igualmente, los resultados iniciales del censo sobre población afrocolombiana permanecen en las publicaciones del DANE.

10.1. La pregunta de autorreconocimiento fijada en el Censo 2018 es consistente con los compromisos pactados en el espacio de consulta previa

199. El cuestionario finalmente empleado por el DANE dentro del Censo de 2018 incluyó una pregunta de autorreconocimiento étnico-racial que, en esencia, es la misma que fue empleada en el anterior Censo de 2005. Sin embargo, por primera vez se adelantó el proceso de consulta previa con las comunidades negras, palenqueras y raizales organizadas en el Espacio Nacional de Consulta Previa, para efectos de establecer acuerdos referentes a la pregunta de reconocimiento étnico-racial y la ejecución del censo.

200. El proceso de consulta se remonta a julio de 2016, momento en el que se acordó la ruta metodológica. En total, se llevaron a cabo 33 espacios departamentales en el que habrían participado alrededor de 4.200 líderes de las comunidades; 9 reuniones con la Comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa encargada de los asuntos de TIC, censos, estadística, innovación, ciencia y tecnología; y 3 reuniones con el Espacio Nacional de Consulta Previa en la fase precensal. Los acuerdos definitivos se protocolizaron el 19 de febrero de 2017.

201. Una vez revisadas las principales actas aportadas por el Ministerio del Interior, la Sala Primera encuentra que, al menos en lo referente al diseño de la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, el Censo de 2018 guarda consistencia con las indicaciones y consensos que surgieron en el espacio de consulta. Desde las primeras reuniones, el DANE hizo entrega del formato preliminar de pregunta, el cual -según manifestó- venía preparando desde el año 2008. En febrero de 2016, durante la sesión presencial ocurrida en la ciudad de Cali, los representantes de la Comisión VII “*expresaron su acuerdo hasta la fecha en lo referente a los términos de: “comunidad negra” y “raizal”. Las demás categorías étnicas, apreciaciones, recomendaciones, continúan en análisis.*”²⁹⁶ En la reunión de diciembre de 2016, no obstante, se advirtió que “*la pregunta de auto-reconocimiento no queda[ba] acordada con el DANE*”;²⁹⁷ aunque no se consignaron en el acta las razones de tal inconformidad. De todos modos, esta situación fue superada en las sesiones del 16, 17 y 18 de febrero de 2017 en las que el DANE acogió “*suprimir las opciones Blanco-Mestizo y tener en cuenta solo las poblaciones étnicas en las opciones de respuesta.*”²⁹⁸

202. Finalmente, en el Acta de Protocolización del 17 de febrero de 2017, se acordó lo siguiente en relación con la pregunta étnico-racial: “*aprobar la propuesta de versión final del cuestionario presentado por el DANE, que recoge las propuestas, aportes y sugerencias de la Comisión VII, Espacio Nacional, asambleas departamentales y distritales.*”²⁹⁹ El texto que allí se transcribió es, en esencia, el mismo que se incluyó en el Censo 2018.³⁰⁰

²⁹⁶ Espacio Nacional de Consulta Previa. Acta del 7 y 8 de febrero de 2016 en la ciudad de Cali, pág. 7.

²⁹⁷ Espacio Nacional de Consulta Previa. Acta del 21 de diciembre de 2016 en la ciudad de Cali, pág. 6.

²⁹⁸ Espacio Nacional de Consulta Previa. Acta del 16, 17 y 18 de febrero de 2017 en la ciudad de Cali, pág. 4.

²⁹⁹ Espacio Nacional de Consulta Previa. Acta de Protocolización del 17 de febrero de 2017, pág. 9.

³⁰⁰ Salvo una diferencia menor. En el Acta el enunciado pregunta si el entrevistado “*se autorreconoce*”, mientras que en la versión definitiva del Censo la redacción cambia por “*se reconoce*”.

203. Dicho lo anterior, la Sala Primera concluye que, en principio, de las actas que atestiguan el proceso de consulta previa, se deriva que el DANE y los representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa efectivamente convinieron la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, tal y como fue implementada en el censo. Y ante la ausencia de pruebas que sugieran vicios durante el proceso de consulta o el arribo a decisiones que de forma inequívoca y grave amenacen los derechos de los pueblos afrocolombianos, no le corresponde al juez constitucional controvertir los compromisos allí acordados.

204. Los cuestionamientos de los accionantes de tutela ante lo que consideran es la insuficiencia del criterio de *autorreconocimiento* para identificar a la población afrocolombiana, aunque razonables, no pueden ser resueltos en sede de tutela, pues el juez constitucional -incluida esta Corte- no está llamado a reemplazar el espacio de consulta previa. Una postura paternalista que se arroge la potestad para definir unilateralmente lo beneficioso para una comunidad, es, sin lugar a duda, una trasgresión grave a la protección que demanda la diversidad cultural.³⁰¹ De ahí que la determinación de lo beneficioso o conveniente para los pueblos étnicamente diferenciados no compete a nadie más que a estos mismos:

“Ni siquiera la Corte Constitucional, en su función de guardiana de la Carta Política, está autorizada para fijar unilateralmente lo que resulta *beneficioso* para una comunidad y, mucho menos, para apropiarse de su historia y de sus reivindicaciones, sin caer en un paternalismo inaceptable. De ahí la trascendencia del mecanismo de consulta previa, en la medida que aboga por un diálogo intercultural y genuino entre iguales; a partir del reconocimiento del otro como un interlocutor válido, y no simplemente como un “*afectado*”, objeto de consideración. La consulta es el espacio para entender que hay otras formas de sentir, pensar, y vivir, que deben coexistir bajo “*un modelo de gobernanza, en el que la participación es un presupuesto indispensable para garantizar los demás derechos e intereses de las comunidades.*”³⁰²

205. La estatalización de la multiculturalidad, incluso cuando está guiada por buenas intenciones, conlleva un riesgo de cooptación de las comunidades y de su acomodamiento a identidades estereotipadas compatibles con lo que el Estado admite o entiende por diversidad cultural. De hecho, uno de los desafíos del multiculturalismo tiene que ver con la creciente reducción de lo político a lo jurídico, en donde se corre el riesgo de sedimentar y eventualmente marchitar las heterogeneidades de las distintas formas de entenderse étnica y racialmente diferenciado.³⁰³

³⁰¹ “[S]e hace evidente una particular contradicción en asuntos relativos a los pueblos indígenas y otras minorías étnicas, lo cual convoca no pocas voces que critican la supremacía de la denominada “*sociedad de conocimientos*” que pretende justificar la primacía de sus idearios y fundamentos en una supuesta homogénea noción de desarrollo, basada en los principios de eficacia, eficiencia y crecimiento económico, de la cual dimana un marcado sentido paternalista hacia las minorías.” Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

³⁰² Sentencia C-295 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

³⁰³ Restrepo, Eduardo (2012). ¿El multiculturalismo amerita ser defendido? En Ferro, Juan Guillermo y Tobón, Gabriel *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos*. Bogotá (Colombia): Universidad Javeriana. Consultado el 03 de marzo de 2022 en <https://www.academica.org/eduardo.restrepo/46.pdf>

206. Lo anterior exige del juez una especial prudencia para no abrogarse la potestad de tomar decisiones en nombre de las comunidades, aun cuando piense que determinada política podría serles más “favorable”. Con más razón, si de lo que se trata es de una pregunta tan elemental -y a la vez tan compleja- para su existencia, como lo son los criterios de identificación. Al respecto, ya había señalado esta Corporación que “no son las autoridades administrativas ni judiciales las llamadas a establecer si una comunidad étnica “existe”, si es “étnicamente diversa” o si determinando individuo pertenece o no a ella. Tal ejercicio debe ser efectuado por las propias comunidades, en ejercicio de su autonomía, por ser la conciencia de identidad el elemento que define, en los términos del Convenio 169 de 1989, si un sujeto colectivo puede ser considerado como titular de los derechos especiales que allí se contemplan.”³⁰⁴ Conclusiones que también se extienden al ámbito racial e individual.

207. Ahora bien, más allá del diseño de la pregunta, la sala destaca que el proceso de consulta previa también contenía acuerdos en lo referente a (i) estrategias de comunicación, sensibilización y movilización de las comunidades negras para impulsar su autorreconocimiento en el censo (ii) el desplazamiento de personal a los territorios y (iii) el personal operativo que serviría de apoyo para el censo, en un porcentaje de al menos el 10%. Como se desprende de las actas de consulta, los delegados de las comunidades advirtieron que no bastaba con diseñar una pregunta de autorreconocimiento étnico-racial, si esta no iba acompañada de estrategias de sensibilización en las comunidades y de una correcta ejecución del censo, lo que incluía contratar personal de las propias comunidades.

208. Dentro del primer componente -comunicación y sensibilización- se acordó la necesidad de contar con una estrategia integral para “brindar información oportuna, eficaz y pertinente, así como su divulgación, monitoreo y seguimiento, que permitan la sensibilización y movilización de las comunidades negras en aras de su auto-reconocimiento. [...] Estas opciones incluyen entre otras: dinámicas de comunicación culturales propias y apropiadas, formas de comunicación (radio, televisión, impresos, perifoneo) y las instancias de comunicación directas (foros, talleres, cine foros, canciones, coplas, poesía y otros).”³⁰⁵ Tal apuesta por la sensibilización y movilización de las comunidades negras hacia su autorreconocimiento cobra especial sentido dados los antecedentes históricos de exclusión y estigmatización que han dificultado la apropiación de la entidad afro en varios lugares del país.

209. El reconocimiento de las identidades étnica o racialmente diferenciadas es un proceso complejo y de largo aliento que no se agota en las responsabilidades del Estado. El florecimiento de la diversidad también depende de elementos sociales como la cultura, la movilización ciudadana, el discurso político, entre otros factores.³⁰⁶ En esa medida, la responsabilidad que tiene el Estado para

³⁰⁴ Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Mauricio González Cuervo.

³⁰⁵ Acta de protocolización 19 febrero 2017, pág. 5.

³⁰⁶ Neville, H. A., & Cross, W. E., Jr. (2017). Racial awakening: Epiphanies and encounters in Black racial identity. *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, 23(1), 102–108.

impulsar procesos de (auto)identificación es compartida con las propias comunidades, y por la sociedad ampliamente considerada. En este sentido, la investigación poscensal contratada por el DANE y el Fondo de Población de Naciones Unidas señaló cómo la participación activa de las comunidades en la comunicación y la movilización de la identidad pudo haber tenido un efecto positivo en los avances en el autorreconocimiento en algunas regiones del país,³⁰⁷ logrando que los pueblos asuman su rol como gestores y protagonistas de su propio destino.

210. De todos modos, es imperioso advertir que, en un escenario marcado por la estigmatización de lo *negro*, y en muchos casos atravesado por enormes carencias materiales y de recursos financieros, las organizaciones líderes del movimiento social afrocolombiano han asumido un enorme desafío en la reivindicación de su identidad racial y étnica. Labor que sin un adecuado respaldo oficial puede resultar insuficiente. De modo que para fortalecer los procesos que surgen del seno de las propias comunidades y pueblos, corresponde al Estado apoyar, rodear, proteger y colaborar armónicamente con los procesos organizativos de base.

211. Ahora bien, de acuerdo con lo informado por el DANE, para este fin se realizó el Convenio de Asociación No. 2180696 con la Asociación Intercultural Colombiana Diversa (AICOLD), por un valor de \$1.462.280.000.³⁰⁸ Pese a la ejecución de este contrato, fue evidente -como lo reconoce el propio estudio encargado por el DANE- la insuficiencia del componente de sensibilización, lo que pudo haber contribuido a la reducción significativa en el volumen de población afrocolombiana contabilizada por el Censo 2018.³⁰⁹ Luego, la preocupación plasmada en el espacio de consulta, aunque formalmente tramitada por el DANE, no se vio reflejada eficazmente en el diseño y ejecución del Censo 2018.

212. En conclusión, es cierto que el diseño de la pregunta censal fue objeto de la deliberación y concertación que realizó el DANE -con la coordinación del Ministerio del Interior- con el Espacio Nacional de Consulta Previa. Y aunque persisten las dudas y cuestionamientos al modelo de pregunta adoptado -que de

³⁰⁷ “Vale la pena señalar que entre los departamentos analizados en este estudio poscensal dos se destacaron por presentar un aumento de la población NARP, Cesar y Chocó. En estos dos casos participaron activamente las organizaciones afro, entre ellas los consejos comunitarios en el departamento del Chocó. Es decir, a diferencia de la mayor parte de departamentos en los cuales se presentó la caída de la población NARP, en estos dos departamentos aparentemente la consulta previa y la comunicación como ejercicio de socialización del censo fueron efectivos.³⁰⁷ Además, Los [sic] dos departamentos son muy diferentes entre sí debido a la presencia de organizaciones afro con larga tradición y cobertura. Mientras el Chocó es la cuna de los consejos comunitarios de comunidades negras del país (con una larga participación de organizaciones urbanas en Quibdó y otras cabeceras municipales), en el Cesar pareciera que se dio un fenómeno de surgimiento de identidad afro que fue movilizadada adecuadamente vía la pregunta de autorreconocimiento en el CNPV 2018. Sin embargo, se desconoce qué sucedió con la participación de las organizaciones afro en las ciudades de Cali, Cartagena, Buenaventura, Medellín, Bogotá, Pereira, Barranquilla, Santa Marta y otros centros urbanos del país en donde cayó la población NARP con respecto al censo 2005.” Documento “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en población NARP (2005-2018)”, pág. 75.

³⁰⁸ DANE. Intervención del 02 de febrero de 2022, pág. 9.

³⁰⁹ Los resultados de los procesos de capacitación y socialización de la pregunta étnica para la población afrocolombiana y comunicación en terreno, de manera previa al operativo censal, llevados a cabo por el DANE, “fueron demasiado parciales y hasta deficientes, hasta el punto de haberse perdido esa inversión.” Documento “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en población NARP (2005-2018)”, pág. 76.

hecho reitera la misma fórmula del Censo de 2005- no puede entrar el juez constitucional a desconocer los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta ni mucho menos reemplazar a las comunidades en estas decisiones.

213. Por otro lado, sin embargo, la sala también advierte que desde el proceso de consulta se formularon preocupaciones por parte de los delegados frente a la eventual insuficiencia del criterio de autorreconocimiento, por lo que solicitaron expresamente al DANE diseñar una estrategia de sensibilización y comunicación en los territorios. Y aunque el DANE puso en marcha un contrato para estos fines, la realidad demuestra sus limitaciones y poco alcance en el proceso censal; lo que, en parte, podría explicar la reducción en el número de colombianos y colombianas censados como población negra.

214. No desconoce la sala que las propias comunidades y pueblos deben ser los protagonistas de fijar las condiciones de reconocimiento, pero dados los escenarios históricos de discriminación se requiere también la intervención del Estado para promover condiciones que permitan la igualdad *real y efectiva* de grupos especialmente marginados. En esa medida, la efectividad del ejercicio censal no depende únicamente del diseño del cuestionario sino de una articulación adecuada con la población recipiente y de las correspondientes labores de sensibilización y comunicación que permite a las comunidades ejercer el liderazgo que les corresponde en la movilización de la identidad étnico-racial afrocolombiana.

215. En últimas, lo que se discutió y acordó en el espacio de consulta previa no se reducía al diseño de una pregunta de autorreconocimiento, sino a toda una estrategia integral (comunicación, transporte, sensibilización y personal con enfoque étnico) apoyada por el Estado para avanzar en el proceso de identificación de las poblaciones afrocolombianas. Proceso que estuvo lejos de alcanzar su objetivo como se explicará a continuación.

10.2. Los principales obstáculos y falencias en la ejecución del Censo 2018

216. El DANE ha emitido dos conjuntos de información sobre identificación étnico-racial de la población: (i) los resultados iniciales del Censo, presentados en noviembre en 2019, y (ii) las estimaciones posteriores de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera a nivel nacional, departamental y municipal, presentados en junio de 2021. En esta sección se examinan los obstáculos y falencias en la identificación de la población negra en los resultados iniciales del Censo 2018. En la siguiente sección se describirá el alcance de las estimaciones realizadas por el DANE para suplir las deficiencias de información del Censo 2018 sobre identificación de la población negra.

217. Como ya se expuso, los resultados del Censo 2018 mostraron una disminución significativa en el total de población afrocolombiana. Alrededor de este punto (pero no sobre sus causas) existe consenso desde el propio DANE, los comités de expertos independientes, comités internacionales de monitoreo a los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. Este capítulo resume los principales hallazgos en esta materia.

218. Desde muy temprano el propio DANE admitió que el resultado “no es consistente con la dinámica demográfica de la población que se había identificado en el censo anterior.”³¹⁰ El DANE ha reconocido errores en su rol en el Censo 2018, incluso ante Naciones Unidas.³¹¹

Reducción autoidentificación de poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (2005-2018)

Grupo étnico	Censo 2005	Censo 2018	Reducción en número de personas	Reducción porcentual
Raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	30.565	25.515	5.050	16,5%
Palenqueros de San Basilio	7.470	6.637	833	11,2%
Negros, mulatos, afrodescendientes y afrocolombianos	4.273.722	2.950.072	1.323.650	31,0%
Negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros	4.311.757	2.982.224	1.329.533	30,8%

Tomado de: DANE, presentación “Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera – Censo Nacional de Población y Vivienda 2018”³¹²

219. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se ha referido a los resultados del Censo en materia de composición étnico-racial, mostrando su preocupación por los resultados obtenidos:

“El Comité toma nota de la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y de la participación de la población indígena, afrodescendiente y romaní. Sin embargo, le preocupa que sus resultados no representen adecuadamente a la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, ya que, según los datos obtenidos en dicho censo, esta población habría sufrido un descenso del casi 31% con respecto al censo de 2005. Si bien el Comité reconoce los esfuerzos del Estado parte para rectificar estos datos y aumentar esta cifra a una estimación basada en los datos obtenidos a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2018, el Comité considera que los datos de esta población no se reflejan con exactitud (art.2).”³¹³

220. El Comité Nacional de Expertos para la evaluación del Censo 2018 llamó la atención sobre las inconsistencias en la población afrocolombiana, en general, y de la población raizal, en particular.³¹⁴ Resaltó cómo “los

³¹⁰ Respuesta del DANE al escrito de tutela, pág. 18.

³¹¹ Consultado el 15 de febrero de 2022 en <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/censo-2018-corte-resolvera-polemica-por-disminucion-de-poblacion-afro-637369>

³¹² Documento aportado como anexo al escrito de tutela.

³¹³ Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º a 19º combinados de Colombia CERD/C/COL/CO/17-19. 12 de diciembre de 2019. Párrafos 4 y 5.

³¹⁴ “En cuanto al volumen de la población según Pueblo Étnico en comparación con el Censo General 2005, los pueblos indígenas se incrementaron y el Pueblo Rrom disminuyó, como se esperaba. Sorprende, en cambio, el comportamiento de la población afrocolombiana o negra [...]. Aspecto que debe examinarse con detenimiento. Por último, también se observa una disminución del Pueblo Raizal en el Archipiélago al pasar de 30.565 personas en el Censo General 2005, a 25.279 según la Base 4. Situación que también debe revisarse, pues es posible que se relacione con la alta proporción de “Sin información” en ese departamento.” Informe del Comité Nacional de Expertos para la evaluación del Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia 2018, p. 89. Consultado el 3 de marzo de 2022 en <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-informe-comite-expertos-nacional.pdf>

departamentos que presentan más diferencias [entre las bases de datos contrastadas] son, en orden descendente, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, éste con una asombrosa diferencia del -28.5%, Guaviare con el 2.5%, Chocó con el 2.4%, y Vaupés con 2.3%.³¹⁵ Igualmente, sugirió “examinar los casos de ‘sin información’ [sobre pertenencia étnica] mencionados en el informe, especialmente en el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.”³¹⁶ Lo anterior podría ser indicativo de falencias en la recolección que afectaron de manera especial la contabilización raizal en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.³¹⁷

221. Vistos los documentos y conceptos allegados al expediente, la Sala encuentra que el Censo 2018 identificó 1.329.533 personas negras menos que el Censo 2005. Ello, pese al esfuerzo de la comunidad afrocolombiana por reivindicar con orgullo su identidad. Partiendo de ese hecho, las accionantes plantean una pregunta legítima: ¿qué condiciones cambiaron de 2005 a 2018 para que la identificación de la población negra en el censo disminuyera en una proporción tan alta, pese al uso de una pregunta de autoidentificación étnico-racial similar a la que se usó en 2005?

222. La sala encuentra preliminarmente que la caída en la identificación étnico-racial de la población afrocolombiana se explica por una combinación de factores asociados directamente al DANE y otros que, en principio, requieren de una articulación interinstitucional más compleja. Algunos de estos problemas evidencian, además, falencias institucionales que van más allá del ejercicio censal, pero que impactan en sus resultados.

223. A nivel macro, el DANE dio cuenta de problemas de orden público y factores climáticos que impidieron acceder a determinados territorios.³¹⁸ También refirió barreras sociales y culturales que, en su criterio, influyeron negativamente en el autorreconocimiento, principalmente en contextos urbanos.³¹⁹ Igualmente, el DANE explica que los resultados se vieron afectados por “el desconocimiento de la información solicitada, el rechazo de las personas a informar acerca de las variables de interés, la no participación de los hogares en la investigación.”³²⁰ También menciona que “[e]n ocasiones los censistas realizaron hasta 4 visitas a los hogares y no fue posible encontrar un informante idóneo.”³²¹ Sin embargo, el DANE no explicó en concreto qué se

³¹⁵ Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 81.

³¹⁶ Informe del Comité Nacional de Expertos *Op. Cit.*, pág. 89.

³¹⁷ Se indica que “la edad estimada a partir de la fecha de nacimiento y a fecha de la entrevista presenta problemas por un volumen alto de no información en la fecha de la entrevista censal (más de dos millones de personas), situación que es especialmente crítica en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en donde cerca de 20 mil personas no tienen dato en la fecha de la entrevista censal” Informe del Comité Nacional de Expertos *Op. Cit.*, págs. 86-87.

³¹⁸ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 70.

³¹⁹ Urrea et al. cuestionan esta interpretación, pues consideran que la disminución en el autorreconocimiento de la población “no es por efectos de pérdida de identidad afro de la gente, sino por la omisión censal” Fernando Urrea-Giraldo, (director) Bladimir Carablí, Gabriel Quiroz, Valentina Valoyes, Daniel Romero, Santiago Guzmán, Johan Obando. “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005 - 2018”. DANE y UNFPA, pág. 55. Documento disponible en https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudio_poscensal_pob_negra_afro_raizal_palenquera.pdf.

³²⁰ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 73.

³²¹ Esas explicaciones dejan ver una posible falla de la estrategia de comunicación y ejecución del Censo. Debe

entiende por “*informante idóneo*” en un operativo censal, desde una perspectiva étnica. Esas explicaciones, además, dejan ver una posible falla de la estrategia de comunicación y ejecución del Censo. Aunque las comunidades e individuos son protagonistas en los procesos de reivindicación étnico-racial, no debe pasarse por alto que en el Estado recae la obligación primaria de (i) convocar de manera efectiva a la población para que participe en el Censo, (ii) explicar la importancia del censo y (iii) hacer comprensible la información que busca recabar en cada pregunta.

224. Por otro lado, el DANE hizo referencia a restricciones presupuestales que dificultaron el financiamiento de los procesos censales y de las contingencias operativas, y que obligaron al DANE a delegar la gestión de algunos proyectos del censo en FONADE.³²² Esta situación demuestra que las falencias institucionales en el diseño y ejecución del censo no son atribuibles únicamente al DANE sino también a otras entidades del Estado, entre ellas las encargadas de aprobar de manera oportuna los recursos suficientes para la adecuada ejecución del censo.

225. También se destacan falencias en la capacitación de los censistas³²³ y su alta carga de trabajo.³²⁴ El DANE menciona dificultades administrativas

recordarse que en el Estado recae la obligación de (i) convocar de manera efectiva a la población para que participe en el Censo, (ii) explicar a los encuestados la importancia del censo y (iii) hacer comprensible la información que busca recabar en cada pregunta.

³²² “La realización de esta operación, en un año con procesos electorales del orden nacional, significó considerar para la realización del CNPV la prevalencia del régimen de ley de garantías [...]. Específicamente, el régimen de ley de garantías implicaba la restricción de la contratación directa por parte de todos los entes del Estado. Con el fin de mitigar esta significativa restricción, el DANE procedió a la contratación de FONADE como un gestor de proyectos, quien a su vez se encargaría de la contratación de los operadores de personal, transporte y operadores étnicos con el propósito de avanzar en la gestión del censo, antes de iniciar la vigencia de la ley de garantías [...]. [L]a disponibilidad presupuestal para realizar el CNPV 2018 no estuvo contemplada en la ley de presupuesto para el 2017 con recursos para apalancar la vigencia futura, y tampoco en el proyecto de ley del presupuesto general de la nación para la vigencia 2018, radicado según el mandato legal el 30 de julio de 2017. Los recursos para la apalancar vigencias futuras fueron aprobados hacia mediados de 2017, y la vigencia futura fue aprobada por el CONFIS sólo hasta noviembre de 2017, esto con tiempos muy cortos para gestionar todos los procesos inherentes a la realización del censo. Desde la aprobación del presupuesto para la realización del CNPV 2018 se indicó una partida para realizar un censo austero, con calidad, cobertura y oportunidad, sin flexibilidad para atender contingencias operativas que se pudieran presentar en desarrollo de la operación.” Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 20.

³²³ “Este proceso [capacitación] fue donde quizás más problemas se presentaron, pues pese a que durante la Concertación y los Acuerdos allegados se explicitó que el proceso de aprendizaje fuera presencial, tanto con Pueblos Indígenas, como con Comunidades Negras, pero ésta se dio de forma diferente. No hubo materiales específicos para los Pueblos Étnicos, en su lugar, se incorporaron algunos elementos, con énfasis en la población indígena haciendo caso omiso de las demás etnias. Hubo cartillas para censistas, supervisores y algunas guías con algunos aspectos indígenas. Inicialmente se había planeado contratar una serie de tutores de capacitación para todo el país, incluyendo a los Pueblos Étnicos, pero eso se cambió al aprendizaje en 5 niveles de cascada desde el DANE. [...] // Tanto las Comunidades Negras como los pueblos indígenas tuvieron dificultades para la realización del examen por internet, puesto que la plataforma se caía. Hubo entonces planes de contingencia, como la impresión del examen que se aplicaba una vez concluida la primera fase de la capacitación presencial. En suma, aunque en un primer momento se estimó capacitar a un 50% más de personas del número requerido, eso no fue posible por los problemas señalados y además porque hubo deserción también durante el curso de capacitación. Ocurrió igualmente que la gente se capacitó y el operador no llegó a contratar sino dos semanas después y mucha gente en lugar de esperar, se devolvió [...] Para las Comunidades Negras se requerían 3.634 personas y se contrataron 3.494 [...]” Informe del Comité Nacional de Expertos Op. Cit., pág. 39.

³²⁴ “En efecto, de acuerdo con las entrevistas realizadas con distintos funcionarios DANE entre febrero y mayo de 2019, en la capacitación no se insistió en la importancia de formular la pregunta de Autorreconocimiento a todas y cada una de las personas entrevistadas del país, en ocasiones por falta de tiempo. Aunque no hay evidencia que lo confirme, hay sospecha que, durante el operativo, los censistas, dada la alta carga diaria asignada en las áreas urbanas (16 formularios), no formulaban la pregunta, sino la llenaban conforme a su

relacionadas con el personal y su transporte, así como la dificultad de acceder a territorios extensos y de difícil acceso.³²⁵ Igualmente, el DANE expone la “[d]ificultad para cubrir algunas zonas urbanas y rurales por el tema de seguridad o por la negativa de los residentes a ser censados: Barranquilla, Cali, Policarpa (Nariño), Tumaco, Quibdó.”³²⁶ La Sala considera que ese tipo de problemas eran previsibles y mitigables teniendo en cuenta la experiencia del Censo 2005, que al parecer logró cubrir dichos municipios y caracterizar al 10,6% de la población como negra.

226. Es claro que los problemas de orden público superan las capacidades del DANE, pero el ejercicio censal es una responsabilidad del Estado en su conjunto. Y no puede aceptarse sin más que el Estado claudique en su misión de llegar a los barrios y territorios periféricos, en los que además podría habitar un porcentaje significativo de población afrocolombiana. Preocupa especialmente que si el Estado no es capaz de enviar personal censista a estas áreas, mucho menos podrá articular políticas públicas eficaces para garantizar los derechos fundamentales más básicos de los miles de colombianos y colombianas que ni siquiera fueron contados.

227. En este punto, es importante traer a la discusión la reflexión de la profesora Claudia Mosquera,³²⁷ quien durante la presentación de la fase 1 de la investigación poscensal sobre autorreconocimiento de la población negra, dio cuenta de los avances y logros del Censo 2018, pero también de los desafíos pendientes para el Estado:

“Quizá no hay censos exitosos. Porque siempre hay cosas que aparecen y que hacen que el éxito que uno quisiera no se dé. Este censo fue muy preparado, el de 2018. [...] Nosotros fuimos muy consultados. [...]. El DANE por primera vez fue a los espacios de consulta con los grupos étnicos, hizo alianzas. Mostramos a un DANE completamente distinto al de 2005 y hubo problemas para financiar el censo. El DANE no tendría que tener el dinero suficiente para ingresar a estas geografías tan difíciles que tenemos nosotros. En los territorios del pacífico a veces para llegar a censar a cuatro familias que viven en un punto se necesita ir en una panga durante 10 horas y esa panga cuesta 2 millones de pesos. El DANE tendría que volver a repensar cómo censar el Pacífico porque hay retos por todos lados. Un rural disperso importante. Los costos de transporte y de gasolina. Yo no estoy diciendo que el Estado no lo pueda hacer por esas razones. Estoy diciendo que el Estado tiene que planear cómo hacer para atender esas realidades. [El Estado] sí puede hacer el mejor ejercicio posible para tener el censo más satisfactorio para todo el mundo. Eso sí lo creo.”³²⁸

228. El Comité Nacional de Expertos, por su parte, advirtió que la contratación

criterio, o no la hacían. Lamentablemente no funcionó un sistema de monitoreo y evaluación de esa fase para confirmarlo.” 3.494 [...]. Informe del Comité Nacional de Expertos *Op. Cit.*, pág. 82.

³²⁵ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 70.

³²⁶ Tomado de: DANE, presentación “Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera – Censo Nacional de Población y Vivienda 2018”.

³²⁷ Investigadora del Grupo Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras (IDCARÁN) de la Universidad Nacional de Colombia, sede de La Paz y experta en contabilización de la población afrocolombiana en los censos nacionales.

³²⁸ Intervención disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=T2lgCly7B7U>

mediante operadores para la recolección de información en el caso de las poblaciones negras trajo problemas significativos para la planeación y ejecución del censo, lo cual pudo haber afectado la contabilización de la población negra, específicamente.³²⁹

229. Asimismo, se sugieren errores en la ejecución del operativo censal y la realización de las preguntas del censo, particularmente en la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial,³³⁰ en los que pudo haber casos de alteración del autorreconocimiento étnico por parte de los censistas, asignación indebida del código “ningún grupo étnico” en la pregunta de autorreconocimiento,³³¹ subnumeración de las personas del hogar, y omisión en zonas no visitadas e incompletas.³³² Se identificaron, además, deficiencias en los esquemas de supervisión de la información recolectada³³³ incluyendo problemas en la formulación de la pregunta de autorreconocimiento.³³⁴ Algunos de estos

³²⁹ “La contratación mediante los operadores trajo muchos problemas, particularmente con las Comunidades Negras, tanto para la capacitación, como para el operativo. Problemas relacionados con los horarios exigidos y con el hecho de no poderles pagar la capacitación porque no tenían contrato. En Chocó, por ejemplo, se inició la contratación el 7 de julio, pero el 95% de ella estuvo a finales de agosto, con una operación planeada para un mes.” Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 40.

³³⁰ “En las cabeceras municipales, especialmente en las grandes ciudades como Bogotá, Barranquilla, Cesar, Valle y los Santanderes, según afirmación de los entrevistados, no se hizo la pregunta de autorreconocimiento, o solamente se aplicó según criterio del censista. La entrevista realizada sobre este tema sugiere que el DANE no hizo difusión del cuestionario y a nivel de los mismos pueblos, si hubo un componente de ello, pero no se dio de suficiente manera, pese a que hubo recursos del DANE para eso. De otra parte, la carga diaria exigida de 16 entrevistas pudo también haber influido en que la pregunta no se formulara. Se sabe de un caso en Cali que el supervisor, habiendo pasado 2 meses de recolección le dijo a la gente: ahora sí preguntemos pueblo étnico.” Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 40.

³³¹ “En segundo lugar, hay que considerar como otro factor probable la alteración del autorreconocimiento étnico de las personas afrodescendientes del hogar por parte del empadronador, cuando arbitrariamente les asignó el código “ningún grupo étnico” sin haber realizado siquiera la pregunta a las personas presentes del hogar. Por supuesto, también cabe la posibilidad de que, independientemente de las características fenotípicas de las personas en un hogar, el empadronador y el informante idóneo que responden el censo hayan asignado el código 6 (“ningún grupo étnico”) a personas que en apariencia eran afrodescendientes. Sin embargo, esta opción de acuerdo con los resultados que hemos presentado en este estudio es la menos probable. Esto significa que un segmento de la población contada como no étnica probablemente sería población NARP si el operativo censal concerniente a esta pregunta hubiese podido contar con mejores condiciones de capacitación del personal de empadronadores, —especialmente señalando la importancia de la pregunta étnica sobre todo en las áreas urbanas y de seguimiento en el operativo censal—.” Urrea et al. *Op. Cit.*, pág. 52.

³³² “Para el conjunto de las cuatro ciudades [Cali, Cartagena, Medellín y Barranquilla] en relación con la población NARP se observa una representación cartográfica de disminución de esta población entre los dos censos que tiene como factor explicativo la pérdida de personas NARP en las diferentes manzanas, ante la caída del autorreconocimiento étnico de esta población, que como se verá más adelante no es por efectos de pérdida de identidad afro de la gente, sino por la omisión censal de acuerdo con alguna de estas tres situaciones: viviendas ocupadas con personas ausentes, subnumeración de las personas del hogar, y omisión en zonas no visitadas e incompletas.” Urrea et al. *Op. Cit.*, pág. 52.

³³³ “Es necesario hacer una evaluación del uso del [Dispositivo Móvil de Captura] y su contenido en los pueblos étnicos. Llama la atención que habiendo sido integrantes de los mismos Pueblos Étnicos quienes participaron abiertamente en el Censo desde sus inicios, según la Base 4 remitida por el DANE, se observen 767.232 casos de Sin Información de Etnia. Esta situación estaría indicando deficiencias de supervisión y de capacitación.” Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 41. Igualmente, se menciona “Aunque no hay evidencia que lo confirme, hay sospecha que, durante el operativo, los censistas, dada la alta carga diaria asignada en las áreas urbanas (16 formularios), no formulaban la pregunta, sino la llenaban conforme a su criterio, o no la hacían. Lamentablemente no funcionó un sistema de monitoreo y evaluación de esa fase para confirmarlo.” Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 89.

³³⁴ “En las cabeceras municipales, especialmente en las grandes ciudades como Bogotá, Barranquilla, Cesar, Valle y los Santanderes, según afirmación de los entrevistados, no se hizo la pregunta de autorreconocimiento, o solamente se aplicó según criterio del censista. La entrevista realizada sobre este tema sugiere que el DANE no hizo difusión del cuestionario y a nivel de los mismos pueblos, si hubo un componente de ello, pero no se dio de suficiente manera, pese a que hubo recursos del DANE para eso. De otra parte, la carga diaria exigida de 16 entrevistas pudo también haber influido en que la pregunta no se formulara. Se sabe de un caso en Cali que el supervisor, habiendo pasado 2 meses de recolección le dijo a la gente: ahora sí preguntemos pueblo étnico.” Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 40.

desafíos y falencias ya habían sido advertidos desde el Censo 2005,³³⁵ sin que sea claro qué correctivos se intentaron poner en marcha.

230. En conclusión, una diversidad de factores dio lugar a la disminución del 30,8% de la población afrocolombiana en el Censo de 2018 respecto a la cifra del 2005. Sin embargo, la sala no desconoce que, pese a los errores descritos, las evaluaciones independientes certifican la calidad de los datos ofrecidos por el censo desde el punto de vista estadístico.³³⁶ Igualmente, la sala comprende que los censos son operativos complejos, en los que cierto grado de omisión censal es inevitable. Al respecto, Naciones Unidas indica que “*se reconoce universalmente que la actividad censal no es perfecta y que es posible que se produzcan errores.*”³³⁷ Pero lo que no puede pasarse por alto es la desproporción o concentración de esos errores u omisiones censales sobre poblaciones específicas, especialmente en contextos de por sí marcados por la exclusión y la marginalización de ciertos grupos poblacionales.

231. La desproporción en los errores que terminan afectando con especial intensidad a los pueblos afrocolombianos supone el incumplimiento del mandato constitucional de no discriminación, el cual no solo obliga al Estado a abstenerse de incurrir en prácticas abiertamente racistas, sino a trabajar, de manera activa, consciente e intencional, por superar todas aquellas prácticas que reproduzcan las situaciones de desatención, exclusión o invisibilización. Las autoridades públicas encargadas del diseño, la financiación y la ejecución del Censo 2018, deben asumir con diligencia las “*obligaciones puntuales de acción*”³³⁸ derivadas de las circunstancias sociales y geográficas de los pueblos afrocolombianos.

232. El examen de la calidad de la información estadística sobre composición étnico-racial del país no puede limitarse únicamente a la evaluación de su precisión desde el punto de vista de la ciencia estadística -lo que, se reitera, no es competencia del juez constitucional-, sino que debe reconocer y valorar los fines a los que se destina esa información y el contexto social en el que ella se inscribe, así como su impacto sobre los derechos fundamentales de las comunidades receptoras. Especialmente y para efectos de este caso, el derecho fundamental a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad, a la información

³³⁵ Al respecto, ver Mosquera R, C. P, León, D., R. E. y Rodríguez M., M. M. (2013) “*Cartilla 1: Próximo Censo Nacional de Población y de Vivienda.*”, realizada por la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá; Grupo de Investigación sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras- IDCARÁN.

³³⁶ “*A pesar de no ser posible comparar una base completa “sucía” con una base completa “limpia” para algunas variables, las comparaciones que fueron hechas muestran que los procesos de validación, crítica e imputación, en general, se ajustan a los estándares y no involucran ajustes significativos ni tampoco generan sesgos evidentes.*” Informe de la misión de asistencia técnica llevada a cabo entre el 10 y el 14 de junio de 2019 al DANE, en el marco del Comité de Expertos evaluador del Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2018 realizado en Colombia, p. 5. “*Si se examina la variable de Autorreconocimiento a nivel nacional, tanto en la Base 2 como en la 4 del CNPV 2018, es posible apreciar que, aunque el porcentaje de no respuesta se incrementa en la Base 4, llegando al 1,74% en relación con la Base 2, donde es de sólo un 1, 35%, de todas formas, permite afirmar que hubo un buen cubrimiento y comportamiento de la variable, con las excepciones anotadas anteriormente.*” Informe del Comité Nacional de Expertos *Op. Cit.*, pág. 89.

³³⁷ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación.* Naciones Unidas. *Op. Cit.* pág., 102.

³³⁸ Sentencia SU-150 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

y a la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales.

233. Para terminar, la sala llama la atención sobre el hecho de que, pese a la magnitud de lo ocurrido, no existe un documento que evalúe de manera integral y rigurosa las falencias evidenciadas en la planeación y ejecución del censo. Como lo mencionó la Comisión Nacional de Expertos, no existe documentación suficiente y comprensiva de los factores que determinaron la reducción en el número de personas identificadas como afrodescendientes; tampoco existe una evaluación sistemática de cuál fue el efecto preciso que cada uno de esos factores tuvo sobre la contabilización de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.³³⁹ Dicha información resulta esencial para evitar que los graves errores que sucedieron en el Censo 2018 se repitan periódicamente en los operativos estadísticos.

234. El DANE sostuvo que, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con el espacio de consulta, publicó una cartilla en la que sistematizó las “lecciones aprendidas” durante la operación censal.³⁴⁰ Pero en realidad se trata de dos páginas de un documento que apenas enuncia ideas y propósitos genéricos. Ello, por sí solo, no constituyen un estudio reflexivo y autocrítico de aprendizajes, basado en evidencia comprensiva de los errores y falencias que tuvieron lugar durante la planeación y ejecución del censo.

235. La sala tampoco ignora que el DANE ha adelantado un estudio de dos fases denominado “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2018.”³⁴¹ Sin negar la utilidad de estos estudios, lo cierto es que ninguna de sus fases tiene por objeto realizar un análisis completo y sistemático sobre las causas que han dado lugar a la invisibilización estadística de la población negra del país en los últimos censos.

236. La primera fase del estudio, publicada recientemente, buscaba responder las siguientes preguntas “¿en qué medida la fuerte caída de la población afrodescendiente en el CNPV 2018 incide sobre los principales indicadores sociodemográficos y algunos socioeconómicos de esta población? y ¿cómo han afectado a los resultados del CNPV 2018 la omisión censal y el fenómeno de la alteración del autorreconocimiento étnico al seleccionar el código 6

³³⁹ “Lo contrario sucede con la categoría “negro, mulato, afrocolombiano”, (que) se reduce a nivel nacional y en la mayoría de los departamentos. Sobre este punto es difícil pronunciarse sin realizar un análisis pormenorizado” Del Popolo, citada en el Informe del Comité Nacional de Expertos. *Op. Cit.*, pág. 82. Igualmente, el informe menciona que “es necesario realizar evaluaciones a más profundidad, para identificar con precisión los problemas que pudieron haberse presentado.”

³⁴⁰ Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/informe-resultados-comunidades-narp-cnpv2018.pdf>. Información contenida en la respuesta del DANE a la Corte.

³⁴¹ Los resultados de la primera fase presentan una revisión bibliográfica de los estudios sobre autorreconocimiento étnico y una caracterización de las variaciones en las identidades de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera; analizan las metodologías censales de 2005 y 2018 y la variación intercensal de la población que se autorreconoció dentro de este grupo étnico en los censos 2005 y 2018, a partir de indicadores socioeconómicos, a nivel nacional, departamental y de territorios colectivos de comunidades negras. La segunda fase busca evaluar el desempeño de la pregunta de autorreconocimiento étnico utilizada en el censo de 2018, a través de una encuesta con muestreo a nivel nacional, en diferentes contextos geográficos y culturales en los cuales hay participación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, con el fin de establecer recomendaciones y acciones para mejorar la cobertura y el desempeño de la pregunta de autorreconocimiento.

(“ningún grupo étnico”) y no hacer la pregunta étnica a las personas del hogar posiblemente afrodescendientes?”³⁴² El cuerpo del documento presenta información valiosa sobre (i) el autorreconocimiento étnico, (ii) un análisis sobre el comportamiento intercensal de la estructura de la población (indicadores sociodemográficos, variación intercensal, entre otros); (iii) un estudio de la variación intercensal de los 15 departamentos de población afro y no étnica; y (iv) un análisis espacial de las variaciones intercensales de la población afro en Cali, Cartagena, Barranquilla y Medellín.

237. Los investigadores de la primera fase del estudio hicieron un importante esfuerzo por caracterizar la ocurrencia de dos hipótesis sobre factores que dieron lugar a la reducción de la cifra de autoidentificación afrocolombiana en el Censo 2018: la omisión censal o alteración del autorreconocimiento de los encuestados. Los autores consideran esas hipótesis y evalúan sus *efectos* sobre los resultados del censo. Sin embargo, el estudio no aborda de manera comprensiva las *causas* de la reducción de la cifra afro en el Censo 2018, complementarias a esas dos explicaciones, ni analiza los factores y procesos institucionales que dieron lugar a esa reducción, pues ese no es su propósito. El mismo estudio, en sus recomendaciones y conclusiones, señala la necesidad de profundizar en el estudio de factores concurrentes que dieron lugar a la reducción de la población afrocolombiana en el Censo 2018, como falencias en la capacitación de los censistas o en las actividades previas de socialización.³⁴³

238. Así pues, aún no existe una explicación comprensiva y en perspectiva histórica sobre los desafíos institucionales y sociales para cubrir territorios habitados mayoritariamente por poblaciones negras, adelantar campañas de sensibilización sobre el autorreconocimiento, articular el esfuerzo estatal con las formas organizativas de base, superar los errores en la capacitación y monitoreo de los censistas, enfrentar los problemas de financiación del censo, entre otros factores que pueden incidir negativamente en la identificación adecuada de la población negra. Comprender adecuadamente esos factores es fundamental para evitar que errores como los que sucedieron en el Censo 2018 vuelvan a repetirse.

10.3. Los ajustes implementados por el DANE resultan insuficientes para revertir la amenaza a los derechos fundamentales de los accionantes y de la población afrocolombiana en general

³⁴² Fernando Urrea-Giraldo, (director) Bladimir Carabalí, Gabriel Quiroz, Valentina Valoyes, Daniel Romero, Santiago Guzmán, Johan Obando. “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005 - 2018”. DANE y UNFPA. pág. 6.

³⁴³ “En el caso de la alteración del autorreconocimiento es necesario profundizar en cómo la capacitación que se estableció mediante el mecanismo de consulta previa y el mecanismo de comunicación hacia la población NARP no tuvo un desempeño satisfactorio y esto pudo haber tenido un efecto adicional en la caída de la población NARP.”; “En primer lugar, se recomienda realizar una evaluación de las diferentes actividades previas de socialización de la pregunta étnica del CNPV 2018 con las organizaciones afrocolombianas a través del mecanismo de la consulta previa. Esto amerita revisar lo que se hizo y evaluar las contrataciones realizadas y los resultados alcanzados. En segundo lugar, llevar a cabo una segunda evaluación de las actividades que se relacionaron con los procesos de comunicación en terreno hacia la población NARP urbana y rural en la fase de puesta en marcha del operativo censal. En ambas evaluaciones debe tomarse en cuenta la pregunta: ¿cuáles fueron las limitaciones presentadas en la socialización y la comunicación en terreno de la pregunta étnica en diferentes ciudades del país para que se diera la caída del autorreconocimiento étnico de los afrodescendientes?” Urrea et al. *Op.Cit.*, págs. 73-75.

239. El DANE ha realizado ejercicios de *estimación* para ajustar los datos del Censo 2018 en materia de identificación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en los niveles nacional, departamental y municipal. A nivel nacional, el DANE recurrió a los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2018 y, con base en su estimación, estableció la oficialidad de la declaración censal para la población afrodescendiente en 4.671.160 personas para 2018, es decir, el 9,34% de la población nacional.

240. Posteriormente, el DANE ejecutó una estrategia de cuatro fases para estimar, de forma indirecta y a través de asignación probabilística, el volumen poblacional de los grupos étnicos de Colombia a nivel subnacional.³⁴⁴ Con base en ejercicios de inferencia experimentales, el DANE presentó una estimación de los grupos étnicos a nivel municipal y departamental. Estos datos, “*se consideran experimentales porque aún muestran margen de mejora (estandarización, cobertura y metodología) y no han alcanzado todavía la suficiente madurez en cuanto a la fiabilidad, estabilidad o calidad de los datos, como para incluirlos dentro del listado de operaciones estadísticas regulares.*”³⁴⁵ Sin embargo, fungen como estadísticas oficiales.³⁴⁶

241. Igualmente, el DANE ha adelantado esfuerzos para la incorporación del enfoque étnico de manera transversal en la producción estadística del país y ha realizado actividades de socialización y difusión de las estimaciones oficiales de la población negra a nivel subnacional.³⁴⁷

³⁴⁴ “Fase I. Concentrada en determinar la proporción de personas pertenecientes a grupos étnicos a nivel nacional, utilizando la ECV 2018 dadas sus características idóneas que permiten caracterizar la población efectivamente censada sin información de autorreconocimiento étnico. Fase II, asignar pertenencia étnica de la población efectivamente censada en el CNPV 2018 usando modelos predictivos de clasificación adaptados desde los métodos presentados en (Voicu, 2018), que mediante modelos de machine learning bayesianos determinan la pertenencia étnica de las personas usando los nombres como covariados. Fase III, determinar la participación de cada grupo étnico en la población omitida, utilizando la georreferenciación de la población efectivamente censada. Fase IV, consolidar los resultados de las fases II y III, estimando el volumen poblacional de los grupos étnicos a nivel municipal y departamental, a través de la metodología de tabla cuadrada.” Respuesta DANE al Auto del 24 de enero de 2022, págs. 76-77.

³⁴⁵ Respuesta DANE a ICESI y la Universidad de Cartagena en sede de revisión, pág. 106.

³⁴⁶ Decreto 2404 de 2019, artículo 1: “*Estadística oficial: se consideran estadísticas oficiales, aquellas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), que permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental, social, y cultural de acuerdo con el nivel de desagregación territorial de la operación estadística, para la toma de decisiones y que cumplen las condiciones y características establecidas en el artículo 2.2.3.4.1 del presente Decreto. También constituyen estadísticas oficiales, las producidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el cumplimiento de sus funciones.*”

³⁴⁷ “*En el proceso de fortalecer la difusión de los resultados del CNPV 2018, el DANE ha desarrollado herramientas que permiten consultar en forma amigable los resultados del censo para pueblos indígenas, resguardos indígenas y en general de los grupos étnicos del país. Los productos mencionados a continuación están publicados en la página oficial del DANE para su consulta [...]. [E]sta Entidad ha hecho oficial las cifras de la estimación públicamente, las socializó con la Comisión VII del Espacio Nacional de Consulta Previa, y ha enviado comunicación a las entidades territoriales y a los diferentes ministerios con los resultados que dan cuenta de la información poblacional oficial a nivel departamental y municipal, según la pertenencia étnica de las personas y obtenida a partir del ejercicio de estimación de la pertenencia étnica a partir de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 usando aprendizaje de máquinas [...] Así mismo, con el fin de fortalecer la difusión de los resultados del CNPV 2018, el DANE compartió las herramientas que ha desarrollado para la consulta de los resultados del censo para los grupos étnicos del país, entre ellos las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. De igual manera, como se mencionó anteriormente, esta información fue remitida directamente a cada uno de los ministerios del Gobierno Nacional.*” Respuesta DANE al Auto del 24 de enero de 2022, pág. 92.

242. La sala reconoce estas iniciativas para mejorar la calidad de la información étnico-racial de la población. Las estimaciones poscensales con base en encuestas, bases de datos administrativas o el uso de herramientas estadísticas experimentales, como el aprendizaje de máquinas, son alternativas que podrían ser útiles para corregir los errores en la ejecución del censo.³⁴⁸ Además, se basan en metodologías innovadoras, intensivas en recursos computacionales que exigieron un esfuerzo institucional y humano importante por parte del DANE, y que reflejan el compromiso de la entidad en corregir los errores y atender los desafíos, tanto internos como externos, que dieron lugar a las inconsistencias en el reporte de población negra. Esas estimaciones permiten aliviar las necesidades más inmediatas de información para diseñar políticas públicas focalizadas y realizar proyecciones poblacionales con enfoque étnico.

243. Sin embargo, teniendo en cuenta la magnitud del subregistro original, las estimaciones realizadas por el DANE en los niveles nacional, departamental y municipal son una solución que, aunque necesaria, no suple los vacíos de información que persisten y que no pueden ser satisfechos en ausencia de un censo realizado de manera adecuada. En últimas, es preciso reiterar que el censo es la operación estadística más grande y completa que puede hacer un país, y si la misma presenta falencias difícilmente podrán superarse a través de ejercicios estadísticos de menor escala

244. En este punto, es necesario reiterar que la sala no cuestiona la exactitud o precisión de las estimaciones desde un punto de vista estadístico o científico. Precisamente, estas fueron emitidas por el DANE, como autoridad técnica encargada de la producción estadística del país. Sin embargo, evaluando el significado de esa información desde el punto de los derechos fundamentales de las comunidades negras, la Sala no puede desconocer que tales estimaciones, por innovadoras o precisas que sean, difieren en su naturaleza de un conteo universal de la población, característica fundamental del censo. Por esta razón, aunque las estimaciones sean más económicas y sencillas que un censo, no pueden remplazarlo pues no cumplen su función. El mismo DANE ha reconocido que las estimaciones no permiten acceder al tipo de información que solo es posible a través del censo:

“[L]a metodología más precisa para poder estimar la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera a nivel municipal, es la [estimación de probabilidades de pertenencia étnica realizada por el DANE]; la cual permite estimar de manera precisa a esta población en niveles subnacionales. No obstante, es importante dejar de presente que la única fuente idónea para caracterizar las condiciones de vida de la población a esos niveles geográficos es el CNPV 2018, pues la calidad y georreferenciación de la información permite focalizar el diseño de la política pública en beneficio de las comunidades. Esto, partiendo del hecho de que el censo de población no sirve

³⁴⁸ En el mismo sentido, el DANE manifiesta que los censos “*tienen como objetivo cumplir con el total de la cobertura por su carácter universal, sin embargo, dado el nivel de complejidad que un censo demanda, esta condición no siempre se cumple y se dejan de registrar personas de manera aleatoria en el territorio nacional [...]. Este fenómeno es denominado omisión censal, la cual debe ser estimada a partir de diferentes enfoques y técnicas estadísticas y demográficas.*” Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero de 2022, pág. 70.

exclusivamente para saber cuántos somos, sino dónde y cómo vivimos.”³⁴⁹

245. Además de lo ya expuesto, hay cuatro factores adicionales que ilustran los límites de las estimaciones para remplazar los datos del censo: (i) algunos métodos de estimación no son aplicables al tamaño de las poblaciones *raizal* y *palenquera*, por lo cual fueron excluidas de algunos de los ejercicios de estimación del DANE; (ii) no se ha realizado ningún reajuste a quienes fueron indebidamente clasificados en la categoría de “ningún grupo étnico”; (iii) no se cuenta con información ajustada de la población negra (afrodescendiente, palenquera) a niveles submunicipales -sector, sección o manzana-; y (iv) dependiendo de la estimación que se use, se obtienen cifras diferentes sobre el total de la población negra a nivel nacional.

246. En primer lugar, el DANE presentó un dato ajustado de población para cada grupo étnico-racial y para cada nivel político-territorial. No obstante, algunos de esos métodos no permitían ajustar la información de grupos con baja participación en el total de población. En consecuencia, los pueblos raizales y palenqueros -además de los Rom- fueron excluidos de este procedimiento de ajuste,³⁵⁰ como se evidencia en la siguiente tabla:

Resultados étnicos a nivel nacional con ajuste y sin ajuste – Fase IV

Ajuste	Indígena	Rrom	Raizal	Palenque ro(a)	NMAA	Ningún	Sin informa ción	Omisión
Sin	1.905.617	2.649	25.515	6.637	2.950.072	38.678.341	595.586	4.094.077
Con	2.036.604	2.649	25.515	6.637	3.599.207	39.196.596	182.484	3.391.286
Diferencia	130.987	0	0	0	649.135	518.255	-413.102	-702.791

Tomado de: DANE, Dirección de Censos y Demografía, “Estimación de población étnica a nivel subnacional”, pág. 71.

247. La exclusión de la población raizal y palenquera de ese ejercicio está razonablemente justificada, pues su inclusión, dados sus reducidos porcentajes de participación en el agregado nacional, habrían sesgado la estimación de los datos para los demás grupos. Sin embargo, esa circunstancia demuestra que los procedimientos de estimación son, en todo caso, soluciones incompletas. Estas limitaciones extienden en el tiempo las inconsistencias en la recolección de información que afectaron de manera particular a la población raizal, como advirtió el Comité de Expertos Nacionales, y que hasta el momento y hasta donde llega el conocimiento de la sala no han sido esclarecidas o, en caso de

³⁴⁹ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 96.

³⁵⁰ “Se descartan del análisis los grupos étnicos Gitano o Rrom, Raizal del Archipiélago de San Andrés providencia y Santa Catalina, y Palenquero(a) de san Basilio, dado que su participación en el total nacional es de 0.006%, 0.058% y 0.015% respectivamente, la inclusión de dichas poblaciones dentro del análisis podría afectar el desempeño de los modelos predictivos.” Página 21. Igualmente, “[l]a propuesta metodológica de las fases II y III se concentran en mitigar la caída del autorreconocimiento étnico, asignando de forma probabilística pertenencia étnica a las personas sin información y omitidas. Sin embargo, dichos procedimientos no logran asignar un grupo étnico a la totalidad objeto del estudio, la tabla 14 muestra los resultados a total nacional de las personas efectivamente censadas por grupo étnico y los resultados adoptando los ajustes propuestos. El grupo NMAA recibe 649.135 personas siendo el mayor receptor de población, llegando a 3.599.207; seguido de ningún grupo étnico que aumenta 518.255 personas, e indígenas, a los cuales se suman 130.987 personas. Las etnias Rrom, Raizal y Palenquero, no aumentan su población ya que, por sus bajas participaciones, no fueron incluidos en los procedimientos propuestos.” DANE, Dirección de Censos y Demografía, “Estimación de población étnica a nivel subnacional”, pág. 71.

ser necesario y posible, ajustadas.

248. En segundo lugar, la propuesta metodológica del DANE, en sus fases II y III, mitigó la caída en la contabilización de la población afrocolombiana asignando la pertenencia étnica a (i) las personas censadas de las cuales no se registró información étnica y (ii) la población omitida del censo.³⁵¹ Sin embargo, no se ha realizado un ajuste de las personas que fueron indebidamente clasificadas en la categoría de “ningún grupo étnico”.³⁵² Aunque existen reportes de errores en la información recogida en dicha categoría,³⁵³ se desconoce la magnitud de esa falencia o la dimensión de su impacto sobre el subregistro de la población negra.

249. En tercer lugar, las estimaciones del DANE se han hecho en los niveles nacional, departamental y municipal, pero —en conocimiento de la Sala— no se cuenta con información ajustada y desagregada en los niveles submunicipales del Marco Geoestadístico Nacional: sector, sección o manzana, como se muestra en la siguiente gráfica.³⁵⁴ Cabe recordar que “[l]a característica básica del censo es generar estadísticas sobre zonas pequeñas y pequeños grupos de población [...] para obtener estadísticas sobre cualquier unidad geográfica arbitrariamente delimitada”, que no necesariamente coincidan con la división político-administrativa.³⁵⁵ Como se mencionó anteriormente, esa característica del censo es de especial importancia para la visibilización estadística de poblaciones minoritarias o marginadas.³⁵⁶

³⁵¹ DANE, Dirección de Censos y Demografía, “Estimación de población étnica a nivel subnacional”, pág. 70.

³⁵² Al respecto el DANE menciona “[p]or último, queda abierta la posibilidad de encontrar estrategias que permitan determinar las personas que están en la categoría de ningún grupo étnico (No realización de la pregunta, marcación arbitraria por parte del encuestador o asignación errónea por parte del informante idóneo)” DANE, Dirección de Censos y Demografía, “Estimación de población étnica a nivel subnacional”, pág. 80.

³⁵³ “En segundo lugar, hay que considerar como otro factor probable la alteración del autorreconocimiento étnico de las personas afrodescendientes del hogar por parte del empadronador, cuando arbitrariamente les asignó el código “ningún grupo étnico” sin haber realizado siquiera la pregunta a las personas presentes del hogar. Por supuesto, también cabe la posibilidad de que, independientemente de las características fenotípicas de las personas en un hogar, el empadronador y el informante idóneo que responden el censo hayan asignado el código 6 (“ningún grupo étnico”) a personas que en apariencia eran afrodescendientes. Sin embargo, esta opción de acuerdo con los resultados que hemos presentado en este estudio es la menos probable. Esto significa que un segmento de la población contada como no étnica probablemente sería población NARP si el operativo censal concerniente a esta pregunta hubiese podido contar con mejores condiciones de capacitación del personal de empadronadores, —especialmente señalando la importancia de la pregunta étnica sobre todo en las áreas urbanas y de seguimiento en el operativo censal—.” Urrea et al. *Op. Cit.*, pág. 52.

³⁵⁴ Como parte del Auto del 24 de enero de 2022, la magistrada sustanciadora solicitó al DANE informar: “¿Ha tomado el DANE medidas para corregir las presuntas falencias en las cifras oficiales de contabilización de la comunidad afrocolombiana en niveles diferentes al nacional?. Especificar esta respuesta para cada nivel de identificación de datos, desde las observaciones individuales en los microdatos del Censo 2018 hasta niveles mayores de agregación diferentes al nacional (datos para hogares o viviendas, en caso de ser aplicable; desagregación urbano-rural, municipal, departamental, regional; o cualquier otro nivel).” El DANE explicó las estimaciones realizadas a nivel departamental y municipal, pero no indicó que se hubieran realizado ajustes a niveles submunicipales desagregados. La Sala buscó verificar si ese ejercicio se había realizado a través del aplicativo REDATAM en el vínculo <http://systema59.dane.gov.co/bincol/rpwebengine.exe/PortalAction?lang=esp>. Según el DANE, este aplicativo “permite generar consultas, cruces y descarga de la información a nivel nacional, departamental, municipal, sector - sección rural, sector-sección urbana y manzana, para viviendas, hogares y personas, de acuerdo con la necesidad de los usuarios”. Sin embargo, no fue posible acceder al aplicativo.

³⁵⁵ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Naciones Unidas. *Op. Cit.* pág. 6.

³⁵⁶ En el mismo sentido, el DANE manifiesta que “la metodología más precisa para poder estimar la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera a nivel municipal, es la descrita en el numeral 9 del presente cuestionario [estado actual del plan de tres fases diseñado por el DANE para “mitigar la caída en el autorreconocimiento étnico de la población negra, mulata, afrocolombiana y afrodescendiente”]; la cual

2. Estructura del Marco Geostadístico Nacional



Tomado de: DANE, “Marco Geostadístico Nacional”, pág. 3.³⁵⁷

250. Sobre los ejercicios de estimación presentados por el DANE y sus limitaciones, el investigador Fernando Urrea Giraldo, director de la fase 1 de la investigación poscensal sobre autorreconocimiento de la población negra, explicó lo siguiente:

“El ejercicio que ha venido haciendo el DANE [...] me parece importante, me parece que ayuda a pensar y a utilizar otras tecnologías complementarias al censo, pero que efectivamente cuando se trabaja a nivel de microdatos a nivel desagregado para políticas públicas—estoy pensando en la ciudad de Cali, la ciudad de Cartagena, de Medellín, de Barranquilla, pero la misma ciudad de Bogotá—esto se dificulta enormemente porque no hay condiciones de desagregar la información con todas las características demográficas de la población. Entonces ahí es que este gran esfuerzo, muy importante, pero hay que pensar en alternativas de estimación también de la misma población por ejemplo sobre todo para las grandes ciudades con mayor concentración de población afro, estoy hablando de Cali y Cartagena. Considero que los estimativos para Cali están por debajo de realmente lo que el movimiento social afro tiene, pero además las estimaciones que hemos hecho desde el CIDSE [de la Universidad del Valle], a pesar de este esfuerzo, yo creo que se llega a una parte, pero queda todavía un faltante importante de población afro que no queda. Entonces eso es importante tenerlo en cuenta.”³⁵⁸

251. Finalmente, en cuarto lugar, persisten ambigüedades sobre el volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera a nivel nacional. Si bien el dato oficial estimado a través de la Encuesta de Calidad de Vida es de 4.671.160 personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al sumar la información ajustada de esas poblaciones en cada departamento y municipio, datos también oficiales, el resultado es un volumen de 4.433.528 personas, es decir, una cifra inferior en 5,1% al estimado a través de la Encuesta de Calidad de Vida de 2018. Sobre esa inconsistencia, el DANE manifestó que “la

permite estimar de manera precisa a esta población en niveles subnacionales. No obstante, es importante dejar de presente que la única fuente idónea para caracterizar las condiciones de vida de la población a esos niveles geográficos es el CNPV 2018, pues la calidad y georreferenciación de la información permite focalizar el diseño de la política pública en beneficio de las comunidades. Esto, partiendo del hecho de que el censo de población no sirve exclusivamente para saber cuántos somos, sino dónde y cómo vivimos.” (énfasis añadido)
 Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 103.

³⁵⁷ Revisado el 6 de marzo de 2022 en <https://acei.co/wp-content/uploads/2020/02/Marco-Geoestadistico-Nacional-DANE20.pdf>

³⁵⁸ Intervención disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=T2lgCly7B7U>

*diferencia entre las cifras obedece a que los volúmenes a nivel nacional y subnacional son estimaciones y, por lo tanto, difieren producto de los métodos de estimación.*³⁵⁹

252. Esa misma respuesta ilustra los límites de las *estimaciones* para suplir las falencias del censo ante un subregistro del 30% de una población minoritaria: El censo, por contar a todos los habitantes del país, debería tener la capacidad de ofrecer una cifra única y definitiva sobre el volumen de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del país. Por el contrario, la estimación de ese parámetro puede dar lugar a resultados significativamente diferentes dependiendo de diversos factores, entre ellos los datos que se usen como fuente y el método de estimación. Por ese motivo, las estimaciones pueden dar lugar a ambigüedades y falencias de información que, en principio, deberían poder ser superados por el censo; una operación que busca contar a todos y cada uno de los habitantes del país y ofrecer datos relevantes al menor nivel de desagregación posible.

253. En síntesis, la sala reconoce los esfuerzos del DANE por (i) mejorar la calidad de la información sobre identificación étnico-racial en los niveles nacional, departamental y municipal; (ii) incorporar un enfoque étnico e interseccional de manera transversal en sus operaciones estadísticas y (iii) difundir datos con enfoque diferencial étnico, entre ellos las cifras ajustadas de población negra a nivel nacional, departamental y municipal. Sin embargo, dada la magnitud del subregistro de las poblaciones negras en el Censo 2018, las estimaciones realizadas por el DANE son, en todo caso, soluciones parciales que, aunque valiosas, no suplen los vacíos de información que persisten en materia de identificación étnico-racial de la población nacional y que difícilmente pueden ser satisfechos en ausencia de un censo financiado, diseñado y ejecutado de manera adecuada.

10.4. Los resultados del Censo 2018 y la insuficiencia en las estimaciones étnico-raciales afectan los derechos de las poblaciones afrocolombianas a la igualdad material, al reconocimiento de su diversidad étnica y cultural, a la información de calidad y a la materialización progresiva de sus derechos económicos, sociales y culturales

254. Los resultados del Censo 2018, junto con la insuficiencia de las estimaciones, afectan los derechos de las comunidades afrocolombianas. Como se ha explicado, el carácter universal del censo, así como su capacidad para ofrecer información en los menores niveles de desagregación, no solo diferencia al censo de otras operaciones estadísticas, sino que lo convierten en la fuente de información estadística con mejores atributos para caracterizar las condiciones socioeconómicas de grupos poblacionales minoritarios o excluidos por la sociedad mayoritaria. Estas características no son cualidades ideales o abstractas del censo; por el contrario, son propiedades que benefician de manera concreta a las poblaciones vulnerables al permitir la visibilización de

³⁵⁹ Respuesta del DANE al oficio OPT-A-032-2022 correspondiente al traslado de pruebas recaudadas en el Auto del 24 de enero de 2022.

dinámicas poblacionales que las encuestas por muestreo y, de manera general, las demás operaciones estadísticas pueden pasar por alto.³⁶⁰

255. Específicamente, el hecho de que el censo cuente a todos y cada uno de los habitantes de un territorio reduce los problemas de representatividad de la oferta estadística de un país, permite conocer con precisión las características de grupos minoritarios o marginalizados, y ofrece la flexibilidad necesaria para que sus usuarios analicen diversas características y dinámicas poblacionales de esos grupos en territorios pequeños y arbitrariamente delimitados, que pueden no coincidir con la división político-administrativa del país. En esa medida, la universalidad y la capacidad de ofrecer estadísticas desagregadas son características del censo que se relacionan íntimamente con su relevancia³⁶¹ y calidad³⁶² como fuente de información estadística.

256. Teniendo en cuenta lo anterior, la sala concluye que el Censo 2018 tuvo falencias en la identificación de la composición étnico-racial del país que inciden en el principio de igualdad y el derecho de acceder a información de calidad. En efecto, las omisiones falencias se concentraron de manera desproporcionada sobre el conjunto de personas afrocolombianas. Como se describe en la siguiente tabla, el ajuste a los datos del Censo 2018 fue de 32,9% para la categoría de negros, mulatos, afrodescendientes y afrocolombianos y 40,2% para la categoría de palenqueros. En contraste, la omisión censal para el agregado nacional fue de solo 8,5%, mientras que el ajuste del volumen de población indígena fue 10,7%.

**Población ajustada por omisión censal y autorreconocimiento étnico.
Total Nacional en el 2018.**

Grupo étnico	Total Personas			Porcentaje	
	Censado	Ajuste	Total	Censado	Ajuste
Indígena	1.905.617	229.242	2.134.859	89,3%	10,7%
Gitano(a) o Rrom	2.649	43	2.692	98,4%	1,6%
Raizal	25.515	22	25.537	99,9%	0,1%
Palenquero(a)	6.637	4.469	11.106	59,8%	40,2%
Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)	2.950.072	1.446.813	4.396.885	67,1%	32,9%

³⁶⁰ “La utilización de encuestas por muestreo probabilístico para la recopilación de datos sobre poblaciones pequeñas, es decir, poblaciones de baja prevalencia estadística, puede presentar problemas de representatividad e imposibilidad de expandir los resultados a todo el grupo poblacional, en especial cuando se requiere el análisis interseccional, combinando distintas variables para lograr desagregaciones más detalladas combinando diversas variables. Es decir, tiene la limitación de no poder desagregar los indicadores de poblaciones pequeñas a mayores niveles de desagregación geográfica. Este es el caso de la población étnica, la población con discapacidad y la población LGBTI.” DANE y Sistema Estadístico Nacional, “Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional.” Op. Cit., págs. 89-90. Consultado el 28 de febrero de 2012 en https://www.sen.gov.co/files/sen/novedades/20201014/2020_10_09_GUIA_EDI.pdf

³⁶¹ “Se refiere al grado en que las estadísticas satisfacen las necesidades de información de los usuarios.” DANE, “Norma técnica de la calidad del proceso estadístico.” Consultado el 28 de febrero de 2022 en <https://www.sen.gov.co/files/RegulacionEstadistica/NTC%20PE%201000-2020.pdf>

³⁶² “cumplimiento de las propiedades que debe tener el proceso y el producto estadístico para satisfacer las necesidades de información de los usuarios.” *Ibidem*.

Ningún grupo étnico	36.678.341	2.826.410	41.504.751	93,2%	6,8%
Sin información	595.586	-412.922	182.664		
Total	44.164.417	4.094.077	48.258.494	91,5%	8,5%

Fuente: DANE con base en CNPV 2018.³⁶³

257. Esta situación compromete, a su vez, la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación que ha impulsado la Carta de 1991. Como se mencionó, bajo el modelo anterior a 1991, *“el texto constitucional propendía por la uniformización de los habitantes del territorio, a partir de la invisibilización de sus diferencias, la ausencia de previsiones específicas que reconocieran a grupos mayoritarios y la formulación, esta sí expresa, de fórmulas aglutinadoras y uniformes.”*³⁶⁴ Por su parte, la Constitución de 1991, al reconocer el pluralismo y la diversidad étnica y cultural de la nación como principios fundamentales del Estado Social de Derecho, busca superar el paradigma de homogenización social que dominó el ordenamiento jurídico y la vida social de la nación durante décadas: *“Se está, entonces, ante un cambio cualitativo sobre cómo comprender la composición de la Nación. De una pretendida uniformización a través del Derecho, se pasa a una prescripción, igualmente jurídica, del reconocimiento del carácter plural de la sociedad, en donde conviven diferentes etnias y comunidades diferenciadas minoritarias, todas ellas acreedoras de la protección del Estado.”*³⁶⁵

258. La consagración de Colombia como un país pluralista y diverso tuvo un efecto inmediato sobre los ejercicios censales. Como se explicó anteriormente, desde 1918 y hasta 1985, año de realización del último censo en vigencia de la Constitución de 1886, la población negra no era contabilizada en los censos nacionales. Fue solo hasta el censo de 1993 que se formuló una pregunta sobre la pertenencia étnica a partir del autorreconocimiento cultural. De esta manera, el Estado ha venido entendiendo que la contabilización de las comunidades racial y étnicamente diferenciadas a través del censo permite a la nación conocer su pluralidad y, por esa vía, comprender que, contrario al paradigma imperante antes de la Constitución de 1991, Colombia no es un país homogéneo, sino uno que se caracteriza por su diversidad étnica y racial, en la cual radica una parte esencial de su riqueza humana, social y cultural.

259. Bajo este enfoque, la subnumeración de la población afrocolombiana en una proporción tan protuberante, como ocurrió en el Censo 2018, supone un retroceso en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural pues da cuenta de una minimización -infundada- de su verdadera dimensión e importancia en la composición del país. De hecho, uno de los factores para la reducción de la población afrocolombiana en el Censo 2018 habría sido la elección de la opción *“ningún grupo étnico”* sin haber formulado la pregunta a las personas del hogar.³⁶⁶ La elección arbitraria de esta opción por parte de los censistas tuvo

³⁶³ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 78.

³⁶⁴ Sentencia T-485 de 2015. M.P. (e) Myriam Ávila Roldán. AV. María Victoria Calle Correa. SV. Alberto Rojas Ríos.

³⁶⁵ *Ibidem.*

³⁶⁶ *“En segundo lugar, hay que considerar como otro factor probable la alteración del autorreconocimiento étnico de las personas afrodescendientes del hogar por parte del empadronador, cuando arbitrariamente les asignó el código “ningún grupo étnico” sin haber realizado siquiera la pregunta a las personas presentes del*

como el efecto la aglutinación y homogenización de la población. Así, la invisibilización de la población afrocolombiana en la operación estadística más importante que realiza el Estado marca un retroceso en el reconocimiento de la diversidad de la nación y en la superación del obsoleto paradigma de homogeneidad social que aleja la práctica estadística de los principios de pluralismo y diversidad que guían la Constitución de 1991.

260. La persistencia de la invisibilización histórica de las comunidades negras en las estadísticas producidas por el Estado, y en particular en el censo, también afecta la dimensión material del derecho a la igualdad de esos pueblos. El DANE explicó que los resultados del Censo 2018 sobre contabilización de la población negra tuvieron como causa, entre otros factores, la dificultad de acceder a “*territorios extensos y de difícil acceso*”³⁶⁷ y las “*barreras que influyen en el autorreconocimiento étnico, racial, principalmente en contextos urbanos*”,³⁶⁸ que no pudieron ser superadas a pesar de los compromisos acordados dentro del proceso de consulta previa. No obstante, como se ha mencionado, el reconocimiento estadístico de los pueblos y comunidades étnica y racialmente diferenciados es un propósito que, como garantía del derecho a la igualdad material, exige el trabajo decisivo, activo y focalizado del Estado.

261. En esa medida, la dispersión geográfica de las poblaciones negras, su - aparente- minoría numérica, así como los estigmas sociales que históricamente han estado asociados al reconocimiento de la identidad afrocolombiana, son retos que deben ser previstos por las autoridades encargadas de la ejecución del censo; a su vez, el Estado debe destinar de manera acorde sus recursos financieros y su talento humano, así como su capacidad institucional, para superarlos. Las falencias en la ejecución del Censo 2018 –que se reseñaron en esta decisión y que finalmente dieron lugar a una disminución en la identificación del 30,8% de la población negra en el país– constituyen un incumplimiento al rol que le corresponde al Estado en la garantía del derecho a la igualdad material.

262. La sala reconoce los esfuerzos del DANE por mejorar la calidad de la información sobre identificación étnico-racial de la población en el Censo 2018 en los niveles nacional, departamental y municipal, a través de estimaciones. Sin embargo, dada la magnitud del subregistro de las poblaciones negras en el Censo 2018, esas estimaciones son, en todo caso, soluciones parciales que, aunque valiosas, no suplen los vacíos de información que persisten en materia de identificación étnico-racial de la población y que difícilmente pueden ser

hogar. Por supuesto, también cabe la posibilidad de que, independientemente de las características fenotípicas de las personas en un hogar, el empadronador y el informante idóneo que responden el censo hayan asignado el código 6 (“ningún grupo étnico”) a personas que en apariencia eran afrodescendientes. Sin embargo, esta opción de acuerdo con los resultados que hemos presentado en este estudio es la menos probable. Esto significa que un segmento de la población contada como no étnica probablemente sería población NARP si el operativo censal concerniente a esta pregunta hubiese podido contar con mejores condiciones de capacitación del personal de empadronadores, —especialmente señalando la importancia de la pregunta étnica sobre todo en las áreas urbanas y de seguimiento en el operativo censal—.” Urrea et al. Op. Cit., pág. 52.

³⁶⁷ Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 70.

³⁶⁸ Tomado de: DANE, presentación “*Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera – Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*”. Consultado el 6 de marzo de 2022 en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

satisfechos en ausencia de un censo financiado, diseñado y ejecutado de manera adecuada. En últimas, ninguna encuesta o estimación, por su propia naturaleza, reemplazan la información que se obtiene con un censo. En esa medida, los resultados del Censo 2018 en materia étnico-racial, y las falencias de las estimaciones posteriores que ha realizado el DANE para suplir los vacíos de esos resultados, limitan los derechos de la población afrocolombiana y de la sociedad en general a acceder a información de calidad sobre su propia constitución demográfica.

263. Por último, también se causó una vulneración a uno de los contenidos mínimos y de exigibilidad inmediata de los derechos económicos sociales y culturales: contar con los insumos necesarios para el diseño de programas que permitan la materialización progresiva y el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin entrar a valorar alguna determinada política pública en favor de la población afrocolombiana o la vulneración de facetas prestacionales – asuntos que no hacen parte del objeto de esta decisión–, la sala encuentra que la ausencia de insumos de calidad para el diseño de esas políticas hace nugatorio el derecho de las poblaciones afrocolombianas a ser beneficiarias de programas que permitan materializar progresivamente sus derechos económicos, sociales y culturales. Los organismos internacionales citados a lo largo de esta decisión, así como la jurisprudencia de esta Corporación, han reconocido que “*la exactitud de la información estadística [...] es fundamental para el diseño de políticas públicas y programas sociales.*”³⁶⁹ La existencia misma de esas políticas y programas³⁷⁰ se ve amenazada cuando no se cuenta con los insumos necesarios para su diseño.

264. La necesidad de insumos de calidad es particularmente apremiante debido a las marcadas desigualdades sociales y económicas a las que han estado relegados los pueblos afrocolombianos. En atención al mandato de igualdad material, el Estado debe diseñar políticas focalizadas para la superación de las condiciones de marginalización que afectan a ciertas comunidades e individuos. Según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2018, la pobreza multidimensional de negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros a nivel nacional se ubicó en 30,6%, es decir, una cifra superior en alrededor de 56% a la pobreza multidimensional del agregado nacional (19,6%). Las mismas brechas sobresalen en los indicadores de trabajo infantil, trabajo formal, logro educativo, inasistencia y rezago escolar, saneamiento básico, acceso al agua, analfabetismo, hacinamiento crítico, barreras de acceso a servicios de salud y material de la vivienda; todo lo cual configura una cruda realidad: que no todos nacemos libres e iguales en Colombia, a pesar del mandato expreso que contiene el artículo 13 de la Carta Política de 1991. Los niños afrocolombianos enfrentarán una probabilidad más alta de crecer en una casa sin materiales adecuados y sin el acceso a los servicios más elementales, y aquellos que logran superar la fase de educación experimentarán tasas elevadas de informalidad.

³⁶⁹ Sentencia T-748 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV y AV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SV y AV. Jorge Iván Palacio Palacio. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁷⁰ Sentencia C-161 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Carlos Bernal Pulido. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Porcentaje de privaciones de hogares con al menos una persona que se autorreconoce negro, afro, raizal o palenquero, por indicador

Indicador	Total NARP	Total Nacional
Trabajo informal	81.0	72.3
Bajo logro educativo	51.6	43.8
Rezago escolar	36.3	28.6
Inadecuada eliminación de excretas	28.4	12.0
Sin acceso a fuente de agua mejorada	20.7	11.7
Analfabetismo	14.3	10.1
Hacinamiento crítico	13.9	9.2
Sin aseguramiento en salud	11.6	11.0
infancia	10.2	9.3
Material inadecuado de paredes exteriores	9.6	2.9
Barreras de acceso a servicios de salud	8.9	6.2
Desempleo de larga duración	8.9	11.8
Material inadecuado de pisos	7.3	6.1
Inasistencia escolar	4.6	3.3
Trabajo infantil	2.9	2.1

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018.

265. La superación de las condiciones de pobreza a las que el pueblo negro se ha visto enfrentado de manera desproporcionada es un mandato del Estado Social de Derecho, para lo cual es necesario contar con información de calidad sobre sus características demográficas, sociales y económicas. De otra manera, no sería posible diseñar una política pública efectiva y focalizada que permita eliminar las históricas brechas que han afectado a esa población en política de vivienda, saneamiento básico, servicios públicos, salud, educación y trabajo.³⁷¹

266. Las falencias del censo, como “*columna vertebral*” del Sistema Estadístico Nacional y como herramienta instrumental para la visibilidad estadística de poblaciones minoritarias y excluidas, impiden la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales de la población negra y obstruyen el diseño políticas públicas focalizadas que permitan hacer efectivo su derecho a la igualdad material.

11. Remedios constitucionales a adoptar

267. La oportunidad única que ofrecen los censos nacionales para identificar de manera completa a la población, y específicamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pasó y venció con la realización del pasado Censo 2018. En atención a ello, se revocarán los fallos de instancia y, en su lugar, se declarará la carencia actual de objeto por *daño*

³⁷¹ “[L]as políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.” Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterado en Sentencia T-736 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

consumado debido a la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad étnico-racial, a la información de calidad, y a la materialización progresiva de los derechos sociales, económicos y culturales, en su faceta de planeación de políticas públicas.

268. En el punto en el que nos encontramos las falencias del Censo 2018 no se pueden retrotraer ni superar completamente, pues ello supondría idealmente la repetición del censo nacional de población y vivienda, lo cual no es viable a corto plazo. Los ejercicios censales son operativos a gran escala, con vocación universal y la pretensión de llegar a cada hogar, lo que requiere de asignaciones presupuestales suficientes, así como del tiempo y las instancias correspondientes de organización y ejecución, y, en últimas, de la preparación de la sociedad en su conjunto. Estos escenarios no pueden repetirse en un intervalo menor sin el concurso de los elementos previamente enunciados. He aquí la dificultad que acarrea este asunto pues después de concluido el censo, tan solo es posible adoptar medidas paliativas para reducir la intensidad en la afectación de los derechos fundamentales de los afrocolombianos.

269. De todos modos, la Sala Primera encontró que los ajustes efectuados por el DANE permiten aliviar la necesidad inmediata de información para diseñar políticas públicas focalizadas y avanzar en el proceso de identificación de la población afrocolombiana al nivel subnacional. Ajustes que -se insiste- serán soluciones parciales, en ausencia de un censo financiado, diseñado y ejecutado de manera adecuada. Por esta razón, tampoco se acogerán las propuestas de extender las proyecciones del Censo de 2005 o de ajustar la representatividad de la Encuesta de Calidad de Vida a nivel municipal, pues adolecen del mismo defecto ya identificado: se trata, en últimas, de estimaciones. Frente a lo que esta Corporación no tiene la competencia ni la experticia para indicar al DANE cómo proceder.

270. Dentro del expediente no obran elementos que permitan concluir que las estimaciones que se lograrían a través de la Encuesta de Calidad de Vida, ampliando su representatividad a nivel municipal, como lo proponían los accionantes,³⁷² serían más precisas o comprensivas que las estimaciones ya realizadas por el DANE para calcular el volumen de la población negra a niveles subnacionales.³⁷³ Sin que exista una prueba concluyente sobre sus ventajas para superar los límites o falencias de las estimaciones del DANE, no es posible justificar el impacto presupuestal y logístico que significaría ampliar la representatividad de la Encuesta de Calidad de Vida a nivel municipal.³⁷⁴

³⁷² “Ordenar al DANE modificar el diseño muestral de la Encuesta de Calidad de Vida 2020, de tal forma que la misma incluya una muestra que le permita tener representatividad a nivel nacional, departamental, municipal y para la población afrodescendiente, raizal, palenquera, mulata y negra asentada en Colombia.”

³⁷³ Según el DANE, el diseño actual de la Encuesta de Calidad de Vida la hace representativa a nivel departamental; sin embargo, “incluso en los departamentos con baja prevalencia de esta población, las estimaciones pierden precisión y los coeficientes de variación incrementan; perdiendo capacidad de caracterizar brechas sociodemográficas de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.” Lo anterior confirma que las encuestas, por su naturaleza, no pueden sustituir al censo para caracterizar poblaciones minoritarias o con baja prevalencia estadística.

³⁷⁴ Según cálculos del DANE, ampliar la representatividad de la Encuesta de Calidad de Vida a nivel municipal elevaría su costo de \$8.000.000.000 a \$114.000.000.000.

271. Tampoco hay fundamentos técnicos para recurrir a proyecciones basadas en el Censo 2005, como también lo propusieron los accionantes,³⁷⁵ pues se trata de una operación estadística sin vigencia actual. Según la información proporcionada por el DANE, esa alternativa presenta el riesgo de ofrecer información que no daría cuenta de fenómenos poblacionales que ha atravesado el país durante el periodo intercensal, entre ellos la caída de la fecundidad de la población nacional, la ola invernal de 2011 y la migración irregular desde y hacia Colombia.

272. A la luz de lo anterior, la sala considera que, a corto plazo, las estimaciones ofrecidas por el DANE ofrecen una medida de mitigación que suple las necesidades más apremiantes e inmediatas de información sobre la composición étnico-racial de la población del país.

273. Asimismo, el juez constitucional debe ser deferente con la máxima autoridad estadística del país y no reemplazar su experticia técnica en asuntos que son de su competencia. Pero lo que sí puede -y debe- hacer es advertir los desafíos que se presentan en términos de derechos fundamentales para que estas problemáticas sean discutidas y abordadas en los espacios correspondientes y por las entidades -tanto institucionales como de la sociedad civil- involucradas.

274. En efecto, la sala no puede desconocer que el reclamo de las accionantes -y de las organizaciones sociales coadyuvantes- sigue vigente frente a un punto crucial que impacta en la definición de Colombia como un Estado democrático y pluralista. Precisamente, uno de los giros conceptuales que trajo consigo la Carta Política de 1991 fue la exaltación de la diversidad.³⁷⁶ No es gratuito que esta Corte haya sostenido que *“el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa (C.P., artículos 1° y 2°) y de ser consecuentes, de otro lado, en la concepción según la cual la justicia constituye un ideal incompleto si no atienden a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y comunidades (C.P., preámbulo y artículos 1°, 7°, 13 y 16).”*³⁷⁷ Se trata entonces de una labor prioritaria para el Estado.

275. Bajo este marco, se adoptarán un conjunto medidas que, aunque no tienen la capacidad de retrotraer lo ocurrido, sí tienen un potencial transformador con el fin de contribuir a la reparación desde la identificación rigurosa de las falencias, y avanzar en la preparación del próximo ejercicio censal tomando correctivos que ayuden a lograr el conteo efectivo de los individuos étnica o racialmente diferenciados.

³⁷⁵ “Ordenar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República interrumpir la utilización de los resultados del Censo 2018 para la población afrocolombiana en el diseño de las políticas públicas dirigidas a este grupo. Hasta tanto no se subsanen los errores del censo 2018, estas entidades deberán utilizar los datos sobre población afrocolombiana del CNPV de 2005 en relación con el porcentaje de población afrodescendiente presente en el país.”

³⁷⁶ Sentencia C-295 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

³⁷⁷ Sentencia SU-510 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. José Gregorio Hernández Galindo. SPV. Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Hernando Herrera Vergara.

276. En primer lugar, se ordenará al DANE sistematizar en un documento las lecciones aprendidas a partir de los tres censos realizados en vigencia de la Constitución Política de 1991, profundizando de manera crítica, comprensiva y sistemática las causas que dieron lugar a la reducción de la población negra en el Censo 2018. Tal informe resulta esencial para evitar que los errores que sucedieron en el Censo 2018 se repitan de manera periódica en los operativos estadísticos posteriores, pues sin un diagnóstico riguroso de los distintos factores que incidieron en la disminución abrupta de la población afrocolombiana no será posible tomar correctivos idóneos y oportunos.

277. En consecuencia, la sala ordenará al DANE que, en un término máximo de diez (10) meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice un estudio que evalúe de manera sistemática y comprensiva las causas, internas y externas a la entidad, que han dado lugar a dificultades y eventual disminución en la identificación de la población negra del país en los tres últimos censos realizados en vigencia de la Constitución Política de 1991.³⁷⁸ El reporte deberá incluir como referente los reparos que se han formulado desde las organizaciones afrocolombianas y desde la academia. A partir de ese reporte, y de los demás materiales que ha producido la entidad al respecto,³⁷⁹ el DANE deberá emitir un documento consolidado y sistemático de lecciones aprendidas sobre las oportunidades, desafíos y alternativas de los censos para la identificación de la población afrocolombiana.

278. La elaboración de este documento deberá contar con la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como con las instancias académicas que han venido estudiando la invisibilización estadística de las comunidades afrocolombianas. De esta manera, se busca que, además del componente técnico en que se soporta el informe, este se construya como un auténtico intercambio de saberes que adquiera también una dimensión social y de reparación, al escuchar e integrar los reclamos y propuestas que durante años las comunidades han manifestado en relación con la incapacidad del Estado para contarlas en términos de igualdad en sus operativos censales.

279. Igualmente, el informe final deberá ser socializado con las organizaciones del movimiento afrocolombiano y representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa en un acto público dentro del mes siguiente a la conclusión del informe. Este espacio de socialización permite avanzar en la reparación de las afectaciones a los derechos de las comunidades e individuos afrocolombianos, impulsando su reconocimiento como sujetos deliberantes y partícipes en las decisiones que los afectan. El informe también deberá ser publicado en la página web del DANE.

³⁷⁸ De manera preliminar, en este expediente surgen como posibles causas los problemas que pudieron haber presentado en la implementación de la pregunta de autorreconocimiento y la respuesta a esa pregunta, así como factores institucionales, entre ellos las posibles dificultades de cubrir territorios habitados mayoritariamente por poblaciones negras, adelantar campañas de sensibilización, colaborar con las formas organizativas de la población afrocolombiana en las regiones, errores en la capacitación y monitoreo de los censistas, entre otros.

³⁷⁹ Especialmente las recomendaciones que resulten de las distintas fases del estudio “*Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2018.*”

280. Como segunda medida, en atención a una de las pretensiones formuladas por los accionantes,³⁸⁰ la Sala ordenará al DANE -con la colaboración del Ministerio del Interior y de la Procuraduría General de la Nación- evaluar y discutir en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, la viabilidad, riesgos y conveniencia de incluir en la próxima Encuesta de Calidad de Vida - que para esa fecha se vaya a realizar y siempre y cuando los términos de la consulta previa permitan- un piloto de criterio de *heterorreconocimiento* en las operaciones estadísticas que realiza el DANE para complementar los resultados que ofrece el sistema de *autorreconocimiento*.

281. En este punto, la sala llama la atención sobre el hecho de que la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial empleada por el Censo de 2018 sea, en esencia, el mismo modelo aplicado en el Censo de 2005. Esto, pese a todos los reparos que el anterior censo suscitó en su momento dentro de las organizaciones sociales afrocolombianas que denunciaron sus resultados como parte de una estrategia de invisibilización e incluso “*genocidio estadístico*”. Y sin embargo, casi dos décadas después, asistimos a un debate similar en el que las organizaciones sociales cuestionan -de nuevo- el diseño e implementación de la pregunta étnico-racial. De manera que resulta pertinente someter -de manera informada- a consideración del espacio nacional de consulta previa, la posibilidad de incluir modelos complementarios de identificación étnico-racial. Claro está. desde una perspectiva interseccional de derechos humanos, acorde con la Carta Política de 1991, y que no implique, por ejemplo, volver al modelo que hace un siglo se aplicó en el Censo de 1918 en el que sin mayor análisis se decidió anotar los rasgos físicos por percepción del empadronador.

282. Como tercera medida, relacionada con las pretensiones de las accionantes encaminadas a sensibilizar y fortalecer al DANE desde el punto de vista institucional,³⁸¹ se instará al DANE a continuar con el conjunto de acciones que ha iniciado para adoptar un *enfoque étnico* en sus operaciones estadísticas. De acuerdo con lo manifestado por la entidad, el DANE diseñó la “*Guía de enfoque diferencial e interseccional en la producción estadística del Sistema Estadístico Nacional*” que incorpora un enfoque diferencial étnico. Igualmente, “*ha venido consolidando en la entidad una Agenda Integral Étnica, la cual busca avanzar hacia la caracterización de la población con autorreconocimiento étnico en el país a través de múltiples fuentes, incluyendo todo tipo de operaciones estadísticas (OOEE) y registros administrativos (RRAA), y generando cada vez más información desagregada que dé cuenta de sus realidades económicas, políticas, sociales, culturales, condiciones de vida y particularidades en usos y costumbres, entre otros aspectos relevantes.*”³⁸²

³⁸⁰ “Ordenar al DANE que la pregunta de autorreconocimiento étnico-racial de la Encuesta de Calidad de Vida de 2020 sea complementada por mecanismos de heterorreconocimiento [...]”; “Ordenar al DANE que estime la población afrocolombiana en el país a nivel nacional, departamental y municipal, con base en los resultados que arroje la próxima encuesta de calidad de vida de que realice la misma entidad [...]”

³⁸¹ “Ordenar al DANE que lleve a cabo un proceso de sensibilización a su personal [...] para evitar que asuman la pertenencia étnico-racial de la población afrodescendiente, marcando ninguna de las anteriores ningún grupo étnico. [...]”; “Ordenar al DANE que establezca un equipo especial técnico cualificado -y que si ya existe que se fortalezca- para mejorar datos del censo y desagregar las otras encuestas de acuerdo al criterio de la identidad étnico-racial.”

³⁸² Respuesta del DANE al Auto del 24 de enero, pág. 79.

283. Para el 2022, el DANE ha previsto un conjunto de acciones para ampliar la oferta estadística para las comunidades negras y fortalecer el enfoque étnico en su producción estadística,³⁸³ entre las cuales se incluye “[e]laborar un documento para establecer el marco conceptual e institucional de la Agenda Integral Étnica e incorporar el enfoque diferencial étnico en la cadena de valor del proceso de producción estadística” e “[i]mplementar acciones para la adecuación étnica de las operaciones estadísticas del SEN, en el marco del compromiso del Plan Nacional de Desarrollo.”

284. La Sala destaca estas iniciativas que ofrecen la posibilidad de enriquecer la oferta estadística del país desde una perspectiva étnico-racial, especialmente a favor de las comunidades afrocolombianas. En esa medida, la sala exhortará al DANE a que, en el marco de sus atribuciones legales, dé continuidad a la implementación del enfoque diferencial étnico, a la Agenda Integral Étnica y al conjunto de acciones que ha previsto para ampliar la oferta estadística de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras durante 2022. Y para el seguimiento a la materialización de estos proyectos, se le pedirá al DANE que al cabo de un año luego de notificada de esta providencia, rinda un informe sobre el cumplimiento de esta orden a los representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa y a la Comisión Legal del Congreso de la República para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, con copia a la Corte Constitucional.

285. Finalmente, se ordenará al DANE que concluya el diseño de un Plan Integral de Preparación para el próximo censo en materia de identificación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. Esto con el fin de que las falencias advertidas en el Censo 2018 -y resaltadas en esta providencia- no se repitan. Entre otros temas, es importante que el DANE aborde los siguientes puntos: (i) un plan de capacitación con enfoque étnico-racial a los censistas, supervisores, coordinadores, y demás personal administrativo que participe en la recolección o procesamiento de información étnico-racial; (ii) la identificación de los territorios de difícil acceso por factores logísticos, climáticos o de orden público, así como un plan para superar o paliarlos, en coordinación con las entidades del orden nacional o territorial correspondientes; (iii) un plan de monitoreo constante de la información étnico racial a medida que se recolecta y definición de una ruta oportuna de corrección o ajuste frente a omisiones o inconsistencias de información durante la fase censal; y (iv) un concepto sobre la viabilidad, conveniencia y riesgos de incluir criterios complementarios de heterorreconocimiento en el proceso censal.

³⁸³ “- Elevar el enfoque diferencial étnico a rango de ley a partir de la incorporación de la inclusión como un principio que rige las estadísticas oficiales; -Elaborar un documento para establecer el marco conceptual e institucional de la Agenda Integral Étnica e incorporar el enfoque diferencial étnico en la cadena de valor del proceso de producción estadística (GSBPM); - Continuar atendiendo los requerimientos de información de las comunidades, las acciones judiciales y peticiones de apoyo técnico; - Revisar y ajustar conjuntamente un protocolo de relacionamiento con las instancias de representación afro para el desarrollo de operaciones estadísticas; - Implementar acciones para la adecuación étnica de las operaciones estadísticas del SEN, en el marco del compromiso del Plan Nacional de Desarrollo; - Avanzar en la segunda fase del estudio poscensal “Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2018, y fortalecimiento de su captación en operaciones estadísticas.” *Ibíd.* pág. 92.

286. El referido Plan Integral de Preparación deberá elaborarse de manera oportuna con el fin de que pueda ser compartido y discutido suficientemente con las comunidades dentro del Espacio Nacional de Consulta Previa.

12. Síntesis de la decisión

287. El presente asunto se originó en la acción de tutela presentada por un grupo de ciudadanas y ciudadanos -actuando en nombre propio y en representación de algunas organizaciones sociales- ante lo que consideran es la vulneración a sus derechos fundamentales y de la población afrocolombiana en general, debido a las deficiencias que afectaron la ejecución del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 y que dieron lugar a la *invisibilidad estadística* de una parte significativa de esta población. Tal invisibilidad -aseguran- consiste en que, de acuerdo con los resultados del Censo de 2018, el número de personas afrocolombianas censadas disminuyó de 4'311.757 a 2'982.224 en relación con el Censo de 2005, lo que representa una reducción de 30.8% en cuanto al total de personas afrocolombianas en el país. Además, señalaron que los correctivos adoptados por el DANE, a manera de *estimaciones estadísticas*, no subsanan completamente los yerros observados y su impacto en los derechos fundamentales de los afrocolombianos.

288. De manera preliminar, la sala concluyó que las inconsistencias en los resultados del Censo 2018 dieron lugar a un *daño irreversible* en la visibilización estadística de las comunidades afrocolombianas, frente al cual no es posible revertir lo ocurrido. No obstante, la relevancia de los asuntos puestos en consideración del juez constitucional, relacionados con el derecho a la igualdad de una población históricamente marginalizada, hace imperativo un pronunciamiento de fondo.

289. Hecha esta salvedad, la Sala Primera estudió cuatro temas: (i) el censo y la importancia de ser contados desde una perspectiva de derechos humanos; (ii) la calidad de la información estadística producida por el DANE y su relación con los fines del Estado; (iii) las principales categorías conceptuales que subyacen a los procesos de caracterización de los pueblos étnicos-raciales y (iv) la incipiente caracterización de los pueblos afrodescendientes en Colombia.

290. A partir de lo anterior, pasó a analizar el caso concreto. En primer lugar, resolvió que el modelo de pregunta étnico-racial finalmente incluido en el Censo 2018 es consistente con la deliberación y acuerdos dentro del proceso de consulta previa. Y aunque el tipo de pregunta diseñado continúe siendo objeto de debates, el juez constitucional no está llamada a reemplazar el espacio de consulta previa y las decisiones que de buena fe allí se adoptaron.

291. Pero más allá del diseño de la pregunta censal, la Sala Primera evidenció que una diversidad de factores y falencias dio lugar a la disminución significativa en el autorreconocimiento étnico de la población afrocolombiana en el Censo de 2018. Preocupaciones que desde la consulta previa habían sido manifestadas y que daban cuenta de la necesidad de una estrategia de integral de sensibilización y acceso efectivo a los territorios que respondiera a los

desafíos del autorreconocimiento en un país marcado aún por la estigmatización y marginalización de lo negro. Problemática que no se logró superar, sino que agravó aún más, con la reducción de más del 30% de la población que autorreconoció como afrocolombiana en el Censo 2018.

292. A pesar de los ajustes implementados por el DANE, a manera de estimaciones estadísticas, estos resultan insuficientes para revertir la amenaza a los derechos fundamentales de las accionantes y de la población afrocolombiana en general. En especial, los derechos fundamentales a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad, a la información y a la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, las omisiones del censo afectan el reconocimiento oficial de las diversidades en la población colombiana y obstruye el diseño de políticas públicas idóneas que permitan superar las enormes brechas que golpean de forma desproporcionada a las poblaciones afrocolombianas.

293. Con el fin de superar los obstáculos evidenciados, la sala dispuso un conjunto de medidas para lograr el reconocimiento efectivo de la diversidad, contribuir a la reparación de los ciudadanos y pueblos que fueron invisibilizados por el Censo 2018 y avanzar en la preparación adecuada para el próximo ejercicio censal.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR los fallos dictados el 1° de diciembre de 2020, en primera instancia, por el Juzgado Veintiuno Administrativo de Bogotá, y el 18 de marzo de 2021, en segunda instancia, por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por *daño consumado* debido a la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y de la población afrocolombiana en general a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad étnico-racial, a la información de calidad, y a la materialización progresiva los derechos sociales, económicos y culturales.

SEGUNDO.- ORDENAR al DANE que, en un término máximo de diez (10) meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice un estudio que evalúe de manera sistemática y comprensiva las causas, internas y externas a la entidad, que han dado lugar a dificultades y eventual disminución en la identificación de la población negra del país en los tres últimos censos realizados en vigencia de la Constitución Política de 1991. El reporte deberá contar con la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como con las instancias académicas que hayan

estudiado la invisibilización estadística de las comunidades afrocolombianas, en los términos descritos en la parte considerativa de esta decisión. A partir de ese reporte, y de los demás materiales que ha producido la entidad al respecto, el DANE deberá emitir un documento consolidado y sistemático de lecciones aprendidas sobre las oportunidades, desafíos y alternativas de los censos para la identificación de la población afrocolombiana. Este documento de lecciones será socializado ante las principales organizaciones del movimiento afrocolombiano y representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa en un acto público dentro del mes siguiente a la conclusión del informe. También será publicado en la página web de la entidad.

TERCERO.- ORDENAR al DANE que -una vez publicado el informe al que se refiere al numeral anterior y con el acompañamiento y coordinación del Ministerio del Interior y de la Procuraduría General de la Nación- evalúe y discuta con los pueblos afrocolombianos, en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, la viabilidad, riesgos y conveniencia de incluir en la próxima Encuesta de Calidad de Vida -que para esa fecha se vaya a realizar y siempre y cuando los términos de la consulta previa permitan- un piloto de criterio de *heterorreconocimiento* en las operaciones estadísticas que realiza el DANE para complementar los resultados que ofrece el sistema de *autorreconocimiento*.

CUARTO.- EXHORTAR al DANE a que, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, dé continuidad a la implementación del enfoque diferencial étnico-racial, a la Agenda Integral Étnica y al conjunto de acciones que ha previsto para ampliar la oferta estadística de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Al cabo de un año luego de notificada de esta providencia, la entidad **DEBERÁ RENDIR** un informe sobre los avances en esta materia a los representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa y a la Comisión Legal del Congreso de la República para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, con copia a la Corte Constitucional.

QUINTO.- ORDENAR al DANE que, de manera oportuna, concluya el diseño de un Plan Integral de Preparación para el Censo en materia de identificación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, en los términos descritos en la parte considerativa de esta providencia, el cual será luego compartido y discutido con las comunidades dentro del espacio de consulta previa.

SEXTO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General