Bogotá D.C, 20 de julio de 2020

Honorable Representante

**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**

Presidente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Respetado Representante Blanco,

Nos permitimos radicar en su despacho, el Proyecto de Ley \_\_\_\_\_\_\_\_ de 2020 ***“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”*** de acuerdo a lo previsto en el artículo 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Atentamente,

|  |  |
| --- | --- |
| **JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  Representante a la Cámara  Partido Colombia Renaciente | **FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  Representante a la Cámara  Partido de la U |
| **JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.**  Representante a la Cámara  Partido Cambio Radical | **JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano |
| **JUAN DIEGO ECHAVARRÍA**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano | **ELIZABETH JAY - PANG**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano |
| **JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  Representante a la Cámara  Partido Cambio Radical | **JUAN FERNANDO REYES KURI**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano |
| **CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano | **CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  Representante a la Cámara  Departamento Norte de Santander  Partido Conservador |

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020**

*“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”.*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°**. ***FINALIDAD Y CONCEPTOS***. La presente ley establece los mecanismos para que las autoridades en cumplimiento de los mandatos constitucionales, legales, y las recomendaciones de la ***“Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”***, establecida mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre de 2007, garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la adecuada y efectiva participación a que tienen derecho, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación, en las instancias de decisión de la sociedad civil.

**PARÁGRAFO.** Para la aplicación, seguimiento y evaluación de la presente Ley, se a

aplicarán los mismos conceptos, criterios, mecanismos, herramientas e instrumentos previstos en la Ley 581 de 2000, *“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”*,en particular, en lo relativo a las siguientes disposiciones de la citada Ley 581 de 2000: Artículo 2. Concepto de máximo nivel decisorio, Artículo 3. Concepto de otros niveles decisorios; Artículo 5. Excepción en materia de carrera administrativa, Artículo 6. Nombramiento por sistema de ternas y listas, Artículo 7. Participación en los procesos de selección, Artículo 8. Información sobre oportunidades de trabajo. Artículo 9. Promoción de la participación en el sector privado, Artículo 10. Plan Nacional de Promoción y Estímulo. Artículo 11. Planes regionales de promoción y estímulo. Artículo 12. Informes de evaluación y cumplimiento. Artículo 13. Representación en el exterior. Artículo 14. Igualdad de remuneración. Artículo. 15. Apoyo a Organizaciones No Gubernamentales, y Artículo 16. Vigilancia y cumplimiento de la ley.

**ARTÍCULO 2°**. ***PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS.*** El Estado garantiza la participación de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, en un porcentaje no inferior al de dicha población certificado por el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, o quien haga sus veces, en los niveles decisorios de todas las ramas y órganos del poder público, incluidos los cargos de mayor jerarquía, en los niveles nacional, departamental, regional, distrital y municipal.

***PARÁGRAFO PRIMERO****.* ***Progresividad*.** La implementación del artículo anterior se hará de manera progresiva hasta garantizar su pleno cumplimiento al 31 de diciembre de 2022.

***PARÁGRAFO SEGUNDO. Temporalidad.*** La presente Ley tendrá una vigencia de 30 años, contados a partir de la fecha en que la entidad responsable del seguimiento y evaluación certifique que los beneficiarios se encuentran representados en la administración pública en el porcentaje que aquí se establece.

**ARTÍCULO 3°**. ***EXCEPCIONES***. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.

Tampoco se aplica a la provisión de los cargos de elección y a los que se proveen por el sistema de ternas o listas.

**PARÁGRAFO.** En las pruebas de conocimientos y en las entrevistas, que se practiquen en los concursos de mérito para el ingreso y ascenso en la carrera administrativa o en cualquiera de los sistemas especiales de carrera de la administración pública, se incluirá un porcentaje de preguntas, no inferior al 10% del total del cuestionario, sobre la legislación, la identidad étnica y cultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y sus aportes a la construcción de Colombia como Nación.

**ARTICULO 4.** ***VIGENCIA*.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente Proyecto de Ley se fundamenta en las conclusiones de la ***“Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”***, creada mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre de 2007, con el objeto de identificar las causas profundas de las desigualdades que afectan a la población afrocolombiana y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones para superar las barreras que impiden su avance, así como la protección y realización efectiva de sus derechos.

Tras cerca de dos años de deliberaciones, la Comisión Intersectorial hizo pública sus conclusiones en mayo de 2009, y en junio del mismo año fueron adoptadas por el Consejo de Ministro, que, las acogió de manera positiva y avaló la presentación de un Proyecto de Ley de Igualdad de oportunidades, en favor de dicha población.

Las iniciativas tendientes a la adopción de una Ley que le otorgue igualdad de oportunidades al pueblo afrodescendiente en Colombia, **ha sido un propósito común de varios gobiernos y ha gozado de respaldo multipartidista**, tal como se constata al examinar los **6 proyectos de Ley** que han sido presentado al Honorable Congreso de la República, los cuales se reseñan más adelante. Así mismo, el autor de esta iniciativa, de consuno con los miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa, presentó una proposición, que en la discusión de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, buscaba materializar la citada recomendación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana.

Se constata que, en un hecho inédito en la historia del país, el Gobierno del Presidente IVÁN DUQUE MARQUEZ, cuenta en su Gabinete Ministerial con dos personas afrocolombianas: las Ministras CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO de Cultura y MABEL GISELA TORRES TORRES de Ciencia y Tecnología, y que en los Gobiernos de los Presidentes JUAN MANUEL SANTOS CALDERON y ÁLVARO URIBE VÉLEZ la población afrocolombiana también estuvo representada con el Ministro LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA, en Ambiente y la Ministra PAULA MARCELA MORENO ZAPATA, en Cultura. Así mismo, recientemente la población afrocolombiana se ha ido abriendo espacio en algunas de las Altas Cortes. No obstante, y pese a la ausencia de información oficial **es un hecho notorio que la población afrocolombiana está lejos de alcanzar una representación equitativa en el mercado laboral, incluido el sector público**, en cambio está *sobre representada* en los empleos no calificados, lo cual constituye uno de los indicadores más elocuentes de la *desigualdad* y el *déficit de ciudadanía* que acusan.

El Proyecto de Ley recoge las **lecciones** derivadas de iniciativas legislativas anteriores, incluidas las que atañen a la cuestión de la consulta previa. Así mismo, el Proyecto se inscribe en el marco del DECENIO INTERNACIONAL DE LOS AFRODESCENDIENTES, aprobado por la ONU y en los compromisos internacionales asumidos por Colombia, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ratificada por Colombia y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Así mismo, el renovado impulso de la **Comisión Legal Afro** creada por la ley 1833 de 2017 y que integra la Bancada de Congresistas Afrocolombianos, constituye un importante soporte para el impulso de esta iniciativa.

Tras constatar el **déficit de ciudadanía** que los afecta, incluso después del Bicentenario de la República, el Proyecto busca honrar la memoria de los próceres afrodescendientes como los Generales Manuel Carlos Piar, José Prudencio Padilla, los coroneles Leonardo Infante y Juan José Rondón, entre otros. En los albores de la conmemoración de los 170 años de abolición legal de la esclavitud en Colombia (Ley 21 de mayo de 1851), la Ley de Igualdad de Oportunidades es la mejor forma de rendir tributo a los afrodescendientes, y **remediar, en parte, las injusticias del pasado.**

1. **Legitimidad de la Ley de Igualdad de Oportunidades**

La iniciativa constituye una **medida especial o de acción afirmativa**, y se presenta en un momento en que la legitimidad y la urgencia de adoptar este tipo de medidas en favor de los afrodescendientes ha emergido con fuerza, a la par con el reconocimiento de que “*nadie, absolutamente nadie es inmune a las desigualdades sociales”,* tal como la pandemia del Covid-19 lo ha puesto en evidencia.

En efecto, tras **la “ejecución pública” de George Floyd** a manos de un agente de la policía en Estados Unidos, y la indignación global que generó, se puso en evidencia la **situación de racismo y discriminación racial estructural y sistémica** que afecta a los afrodescendientes. En la conciencia colectiva mundial quedó el reconocimiento que **los afrodescendientes fueron víctimas de la trata tras atlántica y la esclavitud, y continúan siéndolo de sus consecuencias**, de allí la necesidad de adoptar medidas especiales en su benefició, tal como ha venido ocurriendo con la mujer, cuyo camino recorrido representa el mejor referente al momento de abordar la cuestión de los afrodescendientes.

Sin duda, la situación de discriminación histórica que afecta a la mujer hoy es ampliamente reconocida, y ha derivado en la adopción de **alrededor de 130 leyes que contienen medidas espaciales o de acción** afirmativa orientadas a garantizarles igualdad de oportunidades, en el acceso al empleo y su participación en todas las esferas de decisión. Cerca de 55 países han adoptado leyes que prevén la paridad.

Colombia, por su parte, adoptó la Ley 581 de 2000, *“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

En el examen de constitucionalidad de la citada Ley 581 de 2000, la Honorable Corte Constitucional dejó sentados los beneficios que comportan las medidas especiales o de acción afirmativa, al reconocer que:

*“a) Contribuyen a garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos puedan ser corregidas;*

*b) Sus destinatarios son grupos sociales discriminados que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles;*

*c) Las cuotas de participación aseguran la presencia de las “minorías” en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de los individuos que a ellas pertenecen. Por una parte, refuerzan la imagen social de ese grupo al asegurarle una representación permanente y, por otra parte, neutralizan los prejuicios y las resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo, ya sea mayoritario o minoritario, lleguen a determinados niveles de presencia política;*

*d) Las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad no sólo porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión sino porque, además, lo hace sin perjudicar a la administración pública, ya que no les da un trato preferencial permitiéndoles ejercer un cargo para el cual no cuentan con los méritos suficientes.” [[1]](#footnote-1)*

1. **Fundamentos Jurídicos de las Medidas Especiales o de Acción Afirmativa.**

El concepto de medidas especiales también conocidas como medidas de acción afirmativa *“Hace referencia a las “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”[[2]](#footnote-2).*

El fundamento jurídico de las Medidas de Acción Afirmativa o Medidas Especiales descansa en varias disposiciones y tratados internacionales de derechos humanos, en particular, en el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptado por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros instrumentos relevantes, de los cuales Colombia es Estado Parte.

De igual manera, existe una importante legislación adoptada por la Unión Europea, incluida la Directiva sobre Igualdad de Trato. Así mismo, en todas las regiones del mundo existen países que cuentan con legislación de rango constitucional o legal relativa a dichas medidas, incluidos Estados Unidos, el Reino Unido, Sudáfrica y la India donde se aplicaron por primera vez, así como en América Latina, tal como se muestra más adelante.

De conformidad con la Recomendación General No. 32 sobre Medidas Especiales, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD, el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben completarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de **medidas especiales temporales** destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos.

De igual manera, la Comisión Interamericana de derechos humanos, conceptuó que:

*“Para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas que se encuentran en situaciones suficientemente análogas o comparables. Sin embargo, como ha señalado la Corte Interamericana, las diferencias en el trato en circunstancias que son, por lo demás, similares no son necesariamente discriminatorias. Una distinción basada en “criterios razonables y objetivos” puede servir un interés legítimo del Estado de conformidad con los términos del artículo 24. Puede, de hecho, ser necesaria para que se haga justicia o para proteger a las personas que requieren de la aplicación de medidas especiales. “No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia…” Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue”. En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento”[[3]](#footnote-3).*

Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que en su Observación General No. 18 señaló que:

*“El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto."[[4]](#footnote-4)*

Para la Corte Constitucional de Colombia, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

* *“En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;*
* *En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;*
* *En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;*
* *En cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;*
* *Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”.[[5]](#footnote-5)*

En síntesis, las medidas de acción afirmativa como la que se proponen en el presente Proyecto de Ley descansan en el principio de igualdad, gozan de plena legitimidad a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, y cuentan con base constitucional o jurisprudencial en muchos países, incluido Colombia.

1. **Leyes de Igualdad de Oportunidades para los Afrodescendientes en América Latina**

En lo que concierne a los afrodescendientes, y, en particular, en América Latina, varios países han avanzado en la adopción de leyes orientadas a garantizarles la igualdad de oportunidades, en diferentes esferas incluidas la educación, el empleo y la participación política, tal como se muestra a continuación:

**Uruguay**. Ley No 1922 de 2013- Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las Áreas Educativa y Laboral. Otorga el 8% de los cargos públicos a la población afrodescendientes, a nivel nacional y territorial, como una medida de acción afirmativa, de reparación. Reconoce la discriminación histórica contra los afrodescendientes.

**Brasil**. Ley No. 12.990 de junio de 2014. Cuotas para el acceso a cargos públicos de los afrodescendientes/Prietos. En el proceso de implementación se avanza en la formación de varias decenas de jóvenes diplomáticos.

**Ecuador.** Decreto No. 60 de 2009. Adopta el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Prevé medidas de acción afirmativa para el acceso a cargos públicos de afroecuatorianos y otros grupos discriminados, en un porcentaje correspondiente al de su población. La incorporación de cerca de 30 jóvenes pertenecientes a dichos grupos a la carrera diplomática, mediante mecanismos preferenciales, es un ejemplo emblemático de su aplicación.

**Costa Rica.** Actualmente tramita un proyecto de Ley en el mismo sentido de los países antes citados. De igual manera, **Perú** que adoptó una Ley de Perdón Histórico, actualmente avanza con miras a la adopción de una Ley que traduzca en acciones practicas tal reconocimiento. **Bolivia**, por su parte, le otorgó rango constitucional al reconocimiento de la participación política del pueblo afro boliviana, y **Chile** adoptó en 2019 la ley número 21.151 mediante el cual se “otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, que sienta las bases para el otorgamiento de igualdad de oportunidades a los afrodescendientes en dicho país.

**Colombia,** por su parte, cuenta con la Ley 649 de 2001, reglamentaria del artículo 176 de la Constitución Política, relativo a las circunscripciones especiales en el Congreso de la República, que prevé dos curules en la Cámara de Representantes para las Comunidades Negras, una de las cuales tengo el honor de representar, y el Decreto 1627 de 1995, por el cual se estableció el Fondo de Créditos Condonables para Estudiantes Afrocolombianos de Bajos Recursos Económicos y Buen Desempeño Académico, adoptado en desarrollo de la Ley 70 de 1993: Ley de Derechos de la Población Afrocolombiana como Grupo Étnico.

1. **Resumen de las Iniciativas Legislativas orientadas a Garantizar la Igualdad de Oportunidades a la Población Afrocolombiana**

A partir de la Constitución Política de 1991, que en los artículos 7 y 13 estableció el carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana y ordenó al Estado adoptar acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva, en favor de los grupos excluidos o marginados, se han presentado a consideración del Congreso de la República, **6** ***proyectos de Ley*** tendientes a reglamentar **la adecuada y efectiva participación de las comunidades afrocolombianas en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público**; y han sido adoptadas diversas políticas de Estado, para garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social de este grupo étnico en el conjunto del país.

Sin embargo, ninguno de tales proyectos de Ley, ha concluido su trámite legislativo, razón por la cual se considera necesario insistir en su presentación y trámite ante el poder legislativo, como ya se indicó, tomando en cuenta las lecciones que de ello se derivan,

Tales iniciativas legislativas se destacan a continuación:

1. *Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2012 – SENADO, presentado por el ministro del Interior* ***FERNANDO CARRILLO FLOREZ****, fue radicado y repartido a la Comisión 1ra del Senado y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 450 del 2012. Para el primer debate en la Comisión Primera del Senado, fueron designados como ponentes los senadores* ***HELMER HURTADO ANGULO*** *(ponente coordinador), LUIS* ***FERNANDO VELAZCO, CARLOS ENRIQUE SOTO, JORGE EDURADO LONDOÑO, HERNAN ANDRADE SERRANO, LUIS CARLOS AVELLANEDA*** *y* ***JUAN MANUEL CORSO****, quienes rindieron ponencia favorable, la cual fue radicada el 4 de diciembre de 2012****,*** *y el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión, pero no avanzo en su trámite legislativo.*
2. *Proyecto de Ley número 10 de 2012 – SENADO, presentado por el Senador* ***CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ,*** *del Partido* ***MIRA****, hoy viceministro del Interior fue repartido a la Comisión 1ra del Senado; y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 450 del 2012, y acumulado con el Proyecto 125 de 2012.*
3. *Proyecto de Ley Estatutaria número 14 de 2015 – SENADO, presentado por el Senador EDINSON DELGADO RUIZ y la bancada del Partido Liberal, fue radicado el 2 de noviembre de 2014; fue repartido a la Comisión 1ra del Senado. Para el primer debate en la Comisión Primera del Senado, fue designado como ponente el senador* ***HORACIO SERPA URIBE,*** *quien rindió ponencia favorable, la cual fue radicada el 7 de octubre de 2015****,*** *y el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, sin que se le hubiese dado el primer debate en la Comisión Primera del Senado.*
4. *Proyecto de Ley 273 de 2006 – SENADO, presentado por el Senador LUIS HERMES RUIZ, radicado el 25 de febrero de 2006; fue repartido a la Comisión 1ra del Senado; y publicado en la Gaceta del Congreso número 318 del 1o de junio del 2006. Para el primer debate en la Comisión Primera del Senado, fueron designados como ponentes los senadores* ***ANDRES GONZALEZ DIAZ*** *(ponente coordinador),* ***DARIO MARTINEZ BETANCUR*** *y* ***RODRIGO RIVERA SALAZAR****, quienes rindieron ponencia favorable, la cual fue radicada el 7 de junio de 2006****,*** *y el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión primera del Senado. Para el Segundo debate en la plenaria del Senado fue designado como ponente el senador* ***GUSTAVO PETRO URREGO,*** *quien presentó ponencia favorable, pero no avanzó en su trámite, por tránsito de legislatura.*
5. *La Senadora* ***PIEDAD CORDOBA RUIZ****, retomó el proyecto de Ley del Senador LUIS HERMES RUIZ, lo presentó nuevamente, y fue aprobado en 1r y 2o debate en el Senado, pero no hizo tránsito por la Cámara de Representantes.*
6. *De igual manera, en el año 2014 el entonces Ministerio del Trabajo RAFAEL PARDO RUEDA, preparó un Proyecto de Ley Modificatorio de la Ley 581 de 2000, relativa a las cuotas para las mujeres. Dicha iniciativa contemplaba cuotas para los grupos étnicos afrocolombianos.*
7. **Sobre la Necesidad de una Ley de Igualdad de Oportunidades Para la Población Afrocolombiana.**

La necesidad de una Ley de Igualdad de Oportunidades que garantice la participación equitativa de la población afrocolombiana en todas las instancias de decisión del Estado se sustenta en la situación de racismo y discriminación racial estructural y sistémica que las afecta, derivada de la trata tras atlántica y la esclavización de que fueron víctimas y la prolongación de sus consecuencias.

La desventaja histórica que aún acusa la población afrodescendiente incluso quedó patente en la Ley 21 de 1851, de Abolición de la Esclavitud. Basta con destacar el contenido del artículo 2º de dicha Ley

*“****Art.º 2º****.- El comprobante de la libertad de cada esclavo será la carta de libertad expedida en su favor con arreglo a las leyes vigentes, previos los respectivos avalúos practicados con las formalidades legales, y con las demás que dictan el Poder Ejecutivo. Ningún esclavo menor de cuarenta y cinco años será avaluado en más de mil y seiscientos reales si fuere varón, y de mil y doscientos reales si fuere hembra: y ningún esclavo mayor de cuarenta y cinco años será avaluado en más de mil y doscientos reales si fuere varón, y de ochocientos reales si fuere hembra.”*

Como se puede observar, la Ley Tales circunstancias se expresan en un conjunto de barreras que limitan el desarrollo de la población afrocolombiana, tal como lo destacó la citada Comisión Intersectorial:

* *Racismo y discriminación racial;*
* *Baja participación y representación de la Población afrodescendiente en espacios políticos e institucionales de decisión;*
* *Mayores dificultades en el acceso a educación de calidad y la permanencia en el ciclo educativo, que limitan el acceso a empleos de calidad y a los emprendimientos, dificultando la superación de la pobreza;*
* *Escaso reconocimiento y valoración de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional;*
* ***Desigualdad en el acceso al mercado laboral y su vinculación con trabajos de baja calidad (empleos no calificados, con bajos salarios y escasa vinculación con la seguridad social);***
* *Baja disponibilidad de información sobre la población afrodescendiente que limita la focalización y la definición de una política pública ajustada a las particularidades étnicas y territoriales*
* *Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*
* *Deficiencias en materia de seguridad jurídica de los derechos de propiedad*
* *de los territorios colectivos.*
* *Acceso limitado a programas de subsidio*
* *Deficiencia en la incorporación e implementación de iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana*

1. **La Situación de la Población Afrocolombiana en Cifras**

Se estima que Colombia ocupa el tercer lugar entre los países con mayor población afrodescendiente de las Américas, después de Brasil y Estados Unidos. No obstante, persisten dificultades para su captación en los censos. En efecto, tras los resultados del Censo Nacional de Población de 2018 que arrojó una disminución de 30.8% de la **población afrodescendiente**, con respecto al Censo de 2005, el DANE opto por tomar como **dato oficial** los **4,671,160** que corresponde a la población que se *auto reconoció* como tal en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018. No obstante, se estima que dicha población supera los 10 millones de personas.

El Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, 2018, señala que el indicador de **pobreza multidimensional,** de la población afrodescendiente presenta una diferencia de 11 puntos porcentuales con respecto al total nacional. Se observa que el 14,3% de dicha población reporta haber alcanzado un nivel de **educación superior;** mientras que esa cifra para el total nacional equivale a 18,8%. El **analfabetismo** se sitúa en 14.3, frente a un 10.1. nacional. Así mismo, la mayor parte (68,8%) de los hogares de jefatura de población afrodescendiente residen en **viviendas** cuyo **material** de las paredes es bloque, ladrillo, piedra o madera pulido. El 18,9% reside en viviendas con paredes de madera burda, tabla o tabló, de acuerdo con los resultados del Censo 2018.

De igual manera, mientras que para el total nacional la cobertura de **energía eléctrica** se ubica en 96,3%, esa cifra para viviendas con hogares de jefatura afrodescendiente equivale a 92,6%. La **cobertura de acueducto** es apenas 69,9%, mientras que para el total nacional esa cobertura es del 86,4%. La cobertura de **internet** es sólo el 26,9%, mientras que en el total nacional es 43,4%.

Conviene destacar que con base en estudios econométricos se ha podido constatar que entre las raíces profundas de las asimetrías que se observa en la población afrodescendiente con respecto a los promedios nacionales se encuentra *el* *factor étnico racial.* En efecto de la condición étnica-racial es estadísticamente significativa para explicar la afiliación al régimen contributivo: A iguales características de las personas **ser afrodescendiente disminuye en (33,9%) las posibilidades de estar en el régimen contributivo en comparación con una persona no afrodescendiente;** ser afrodescendiente disminuye **en (41,8%) las posibilidades de ser cotizante** frente a ser beneficiario frente a una persona no afrodescendiente; **ser afrodescendiente aumenta en (75,1) % las posibilidades de estar en situación de pobreza** que una persona no afrodescendiente, y **en (140,3%) las posibilidades de estar en situación de miseria** que una persona no afrodescendiente. El estudio también muestra grandes brechas en materia de empleabilidad, entre otras áreas.

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

Con relación al mercado laboral, el citado estudio del profesor Viáfara constató que

*“Al valorar la existencia de discriminación étnico-racial en los diferenciales salariales entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes en el mercado laboral colombiano, se encontró que la evidencia soporta la presencia de discriminación premercado y de mercado.*

*Así, cabría decir en primer término que cuando se utiliza el modelo de raza intercepto-específico los diferenciales étnico-raciales en la brecha salarial persisten aun después de controlar por las variables asociadas al capital humano, excepto para el año 2007.[[6]](#footnote-6) En esta misma dirección, los resultados obtenidos a partir de la técnica de descomposición de Blinder (1973) y Oaxaca (1973) derivados de la estimación de modelos de raza específicos, muestran que una importante proporción de los diferenciales salariales se explica preferentemente por los diferenciales en capital humano, pero la proporción de la brecha de salarios no explicada por esas diferencias (y que es atribuida a la discriminación) mostró un efecto significativo para el año 2000. Desde otra perspectiva, a realizar el mismo ejercicio pero en diferentes puntos de la distribución del ingreso, con base en la metodología de Melly (2005), los resultados son bastante sugestivos para la detención de la discriminación étnico-racial en el mercado laboral en Colombia. Pudo demostrarse que en la parte alta de la distribución del ingreso se observa una reducción de la proporción que se imputa al capital humano, y un aumento en la proporción y significancia estadística de la parte no explicada en los diferenciales salariales para todos los años de análisis, con lo cual se estaría corroborando la presencia de discriminación de mercado.*

*Más allá de las críticas dirigidas al valor de los métodos de descomposición como herramienta valiosa para medir discriminación —debido al número de variables limitadas incluidas en los modelos que no mediría exactamente la proporción de diferencias debido a la discriminación (Altonji & Blank, 1999: 3156-3161)—, estos resultados sugieren la presencia de mecanismos institucionales en el mercado laboral que operan como un “techo de cristal”, impiden la movilidad ascendente para las individuos afrocolombianos mejor educados y constriñen la formación de capacidades para los más pobres*.” (Viáfara, 2015)

1. **De la Consulta Previa**

El presente Proyecto de Ley responde a una demanda presentada por las propias comunidades negras en el marco de las amplias deliberaciones llevadas a cabo a instancias de la Comisión Intersectorial, reiteradas a instancias del Espacio Nacional de Consulta, en su primera sesión, realizada en el año 2016 y en 2019, con ocasión del proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre del 2007, el presidente de la República **Álvaro Uribe Vélez** creó la ***“Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”***, con el objeto de identificar las causas profundas de las desigualdades que afectan a la población afrocolombiana y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones para superar las barreras que impiden su avance, así como la protección y realización efectiva de sus derechos.

La Comisión sesionó en 18 Talleres en diferentes ciudades del país, bajo el liderazgo del vicepresidente de la República **Francisco Santos Calderón**, y tras más de dos años de deliberaciones que involucraron la participación de **cerca de 5 mil personas de todos los sectores del país**, incluida la Asociación de Industriales ANDI, la academia y voceros de los diferentes credos religiosos, entre otros, con una base participativa del 70% pertenecientes a líderes afrocolombianos.

La Comisión, tras reiterar que no obstante sus aportes a la construcción de la nacionalidad colombiana, las comunidades afrodescendientes, aún no han sido reconocidas de modo suficiente y, por lo tanto, no participan de manera efectiva en las decisiones que los afectan, produjo un conjunto de recomendaciones, que fueron acogidas por el Consejo de Ministros, incluida la propuesta principal de adoptar una Ley de Igualdad de Oportunidades para la Población Afrocolombiana.

De igual manera, la demanda de medida legislativa orientada a los fines del presente Proyecto de Ley, fue reiterada por los miembros del Espacio Nacional de Consulta de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con ocasión del proceso de Consulta Previa que derivó en Ley número 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, ***“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"****,* presentada por el suscrito, y respaldada por el pleno de la Comisión Legal Afrocolombiana del Congreso de la República, donde se pretendía incluir un artículo nuevo, para garantizar la participación equitativa de los afrocolombianos en todas las ramas y órganos de los poderes públicos, la cual tampoco avanzó en su trámite.

1. **Las Condiciones de R*acismo y la Discriminación Racial contra las Poblaciones Afrodescendientes en Colombia***

El historiador afro chocoano Sergio Antonio Mosquera en su obra *“Negro ni mi Caballo: Historia del Racismo en Colombia”, plantea* como hipótesis central de sus investigaciones, que el racismo no es un asunto circunstancial, sino que es un asunto estructural en la formación del Estado colombiano, que aún hoy, ***“el racismo anda suelto”***.

Si bien, después de su aparición en el siglo XVI y después superar formas extremas como el nazi-fascismo y las leyes de apartheid en Sudáfrica y Estados Unidos, la humanidad creyó firmemente que habíamos asistido a su completa y total erradicación, el racismo y la discriminación racial han resurgido en Colombia y en el mundo, mutando de diversas formas y aplicándose con toda su crueldad, contra de las poblaciones afrodescendientes.

Por esa razón conviene precisar en este aparte, cómo ha sido la evolución del racismo y la discriminación racial en Colombia. Para ese propósito analizaremos los siguientes momentos o fases del proceso así:

1. ***1er MOMENTO. Durante los siglos XVI, XVII Y XVIII: El debate sobre la humanidad de los africanos y afrodescendientes, como justificación de la esclavización***.

En este contexto, los hombres y mujeres africanos fueron representados como prehumanos, salvajes, en estado de animalidad e incapaces de disponer de humanidad. Así, la colonización europea que se inició en el siglo XVI, robo a los africanos secuestrados y esclavizados en América, su historia, sus creencias y religiones, su sistema económico y familiar y hasta puso en duda su humanidad para justificar la esclavización, la discriminación y la exclusión social.

En Colombia, el racismo y la discriminación racial contra los africanos esclavizados y sus descendientes, ahora estigmatizados como negros, se manifestó desde los inicios el periodo colonial en los siglos XVII y XVIII, la Corona Española, castellana y aragonesa, desde los albores de la conquista y la colonización, planteó como legitimó que los negros africanos fueran reducidos a la esclavitud.

1. ***2do MOMENTO. SIGLOS XVII Y XVIII: El blanqueamiento y la limpieza de razas, como estrategia de discriminación y racismo.***

Superado el debate de la humanización, y admitidos los hijos de África en el concierto de las razas humanas, Europa impuso una estricta taxonomía o clasificación racial, donde la raza blanca, era pura, limpia y superior, y la raza negra, era impura, manchada e inferior.

En este contexto, el blanqueamiento y la limpieza de razas se erigieron como el más alto ideal a alcanzar, donde *el sitio más alto* era lo ***blanco*** y el *sitio más bajo* era lo ***negro*** y en el medio estaban los mestizos, los mulatos y los zambos. Con esta taxonomía racial, según Mosquera, se legitimó y perpetuó durante dos siglos el racismo y la discriminación racial en Colombia.

1. ***3er MOMENTO. 1810 – 1851: Las promesas fallidas de libertad y la ley de partos, como estrategias para perpetuar el racismo y la discriminación racial.***

En Colombia, el proceso independentista, que propugnó por la construcción del Estado Nación que se erigió sobre 3 pilares, que perpetuaban el racismo:*“una raza, una religión, una lengua”*- la raza blanca española y europea, la religión católica y la lengua castellana o española.

Sin embargo, a los hijos de África esclavizados en Colombia, se les ofreció una revolución antiesclavista y antirracista, con promesas de libertad, identidad y tierras, si contribuían con su fuerza militar y su sangre, a la causa de la emancipación. Esta fue la estrategia para que personas negras, pardas, mulatas y sambas, se incorporaran al ejército libertador.

Sin embargo, Bolívar y Santander, una vez alcanzado el triunfo, entre otros factores, por el apoyo político, financiero y militar de la triunfante revolución haitiana, no solo incumplieron la promesa de libertad a los afrodescendientes, sino que además, ajusticiaron a los generales y coroneles negros o mulatos, que lucharon por romper el círculo vicioso del racismo en la naciente república.

Pero la promesa de libertad para los afrodescendientes también naufragó en la Constitución política de Cúcuta de 1821, donde a cambio de la abolición total de la esclavitud prometida, se expidió una raquítica LEY DE PARTOS, que solo prometía la libertad, a los hijos de esclavos, nacidos en Colombia a partir de 1821.

1. ***4o. MOMENTO. 1851 -1900: La abolición legal de la esclavitud, un camino de obstáculos a la ciudadanía formal, para favorecer la legalización del racismo.***

La promesa incumplida de libertad a los afrodescendientes de la gesta independentista, finalmente se materializó mediante la Ley del 21 de mayo de 1851, a través de la cual se ordenó la abolición legal de la esclavitud en Colombia y se inició la construcción de un camino formal hacia la ciudadanía de las comunidades negras.

La abolición legal de la esclavitud sin embargo, no significo en ningún caso, un camino expedito a la libertad y a la ciudadanía de las poblaciones afrodescendientes, al contrario, los diversos sectores de opinión, que eran férreos opositores a su libertad, se propusieron que estas comunidades no recibieran ningún apoyo en su tránsito a la libertad.

A diferencia de lo que posteriormente ocurriría en los EE. UU., que a cada esclavizado se le prometió una mula y 16 hectáreas de tierra para facilitar su camino a la ciudadanía, En Colombia, a los esclavizados no se les ofreció nada y los esclavistas sí se aseguraron de introducir en la ley, las ordenes necesarias, para recibir una adecuada indemnización por cada esclavizado liberado.

Así las cosas, los defensores de la supremacía blanca, se propusieron que la abolición legal de la esclavitud en Colombia se convirtiera en un camino de obstáculos a la ciudadanía formal de los esclavizados y sus descendientes, impidiéndoles zafarse del yugo esclavista, de manera que en la nueva república, se les continuaron negando todos los derechos propios de los seres humanos.

1. ***5º. MOMENTO. 1900 – 1950: La promoción de la migración blanca y europea, como estrategia para el mestizaje y la limpieza racial.***

Pese a la abolición legal de la esclavitud, y el advenimiento de la nueva república, en la segunda mitad del siglo XIX y en las cinco primeras décadas del siglo XX, la situación de racismo y discriminación racial contra las poblaciones afrocolombianas, no cambio en absoluto, toda vez que como en las épocas de la colonia, los negros continuaron estando en el último escalón de la pirámide social y racial.

Desde 1851, luego de la abolición legal de la esclavitud, en Colombia se institucionalizó un modelo racista contra las poblaciones afrodescendientes, orientado a (i) impedir la mezcla de blancos con negros, por el peligro que para las elites blancas significaba mezclarse con razas inferiores; (ii) promover políticas de migración de poblaciones blancas y europeas, para impulsar el blanqueamiento y el mestizaje y mejorar la raza. (iii). promover políticas de reubicación y traslado territorial, bajo la tesis del ***determinismo geográfico***, que expulsaba a los afrodescendientes de los grandes centros urbanos y les obligaba a reubicarse en zonas inhóspitas, deshabitadas y de difícil acceso.

1. ***6º. MOMENTO. 1991 - 2020: El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y la promesa de territorio, identidad y desarrollo para las poblaciones afrocolombianas.***

Pese a todos los esfuerzos institucionales de las políticas de blanqueamiento y mestizaje para eliminar la sangre africana o su asimilación genética, la presencia de las poblaciones afrodescendientes se ha mantenido vigente en Colombia, y el Estado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se vio en la necesidad de reconocer su fracaso, en cinco siglos de implementación de esta política.

Por esa razón, en la Constitución Política de 1991, se estableció como principio, que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y que el Estado se compromete a proteger su ***diversidad étnica y cultural***, como un patrimonio y una riqueza de su identidad nacional.

En efecto, a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las poblaciones afrodescendientes llegaron con una elaborada agenda política, que incluía demandas relativas a sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales, y ambientales y territoriales, teniendo como ejes principales: 1. el reconocimiento de *la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales*, y su participación en la administración y manejo de los recursos naturales existentes en ellos. 2. *el reconocimiento de su identidad étnica y cultural como grupo étnico*, la visibilización de sus aportes a la construcción de Colombia como Nación y la lucha frontal contra toda forma de discriminación y racismo. 3. *el derecho al desarrollo económico y social*, de acuerdo con su propia visión de desarrollo y respetando los elementos de sus culturas ancestrales.

La Asamblea Nacional Constituyente atendiendo las demandas planteadas, y reconociendo que las poblaciones afrocolombianas, han sufrido condiciones históricas de injusticia, como víctimas de la esclavización y la exclusión, incluyó el ***artículo 55 transitorio***, mediante el cual se ordenó al Congreso de la Republica que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, expidiera una ley especial, que reconociera a estas comunidades, sus derechos étnicos, territoriales, ambientales, socioeconómicos, políticos y culturales, y especialmente les *reconociera*  el derecho a *la propiedad colectiva sobre esas tierras* que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y de otras zonas del país, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Esta misma ley debería establecer *“mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”.*

En cumplimiento del mandato constitucional establecido en el Artículo 55 transitorio, el Congreso de la Republica expidió la ***Ley 70 del 27 de agosto de 1993,*** norma que en 8 capítulos y 68 artículos, recogió de manera integral las principales demandas planteadas por las poblaciones afrocolombianas, entre los cuales se destacan los siguientes puntos: (i) El reconocimiento de la propiedad colectiva sobre los territorios ancestrales; (ii) La protección de los recursos naturales; (iii) El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; (iv) La inclusión de una política de Etnodesarrollo y (v) El fortalecimiento político y organizativo.

En materia de lucha contra ***el racismo y la discriminación racial***, la Ley 70 de 1993, se propuso como una de sus aspiraciones, la erradicación para siempre en Colombia, de toda forma de discriminación y racismo contra los afrodescendientes.

También se avanzó en la “***sanción y penalización del racismo y la discriminación racial”,*** porque elartículo 33 de la Ley 70 de 1993, ordenó a las autoridades competentes, aplicar todas las sanciones administrativas, disciplinarias, penales, fiscales y policivas que correspondan, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

De los señores Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  Representante a la Cámara  Partido Colombia Renaciente | **FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  Representante a la Cámara  Partido de la U |
| **JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.**  Representante a la Cámara  Partido Cambio Radical | **JOSE LUIS CORREA LOPEZ**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano |
| **JUAN DIEGO ECHAVARRÍA**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano | **ELIZABETH JAY - PANG**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano |
| **JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  Representante a la Cámara  Partido Cambio Radical | **JUAN FERNANDO REYES KURI**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano |
| **CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  Representante a la Cámara  Partido Liberal Colombiano | **CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  Representante a la Cámara  Departamento Norte de Santander  Partido Conservador |

1. Sentencia C-371 de 2000. Corte Constitucional de Colombia. [↑](#footnote-ref-1)
2. GREENWALT, Kent (1983), Discrimination and Reverse Discrimination. New York [↑](#footnote-ref-2)
3. COMISIÓN INTERAMERICANADE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1999), Organización de Estados Americanos [↑](#footnote-ref-3)
4. Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 18, Párr. 10, en HRI/GEN/1/Rev.4. Tomado de Comisión Internacional de Justicia. (2000). Medidas de Acción Afirmativa. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 13. Constitución Política de Colombia de 1991. Corte Constitucional de Colombia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Como se comentó más arriba en este año se presenta la menor validez externa para la población afrodescendiente en los años de análisis (ver Anexo 22) [↑](#footnote-ref-6)