



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-292 DE 2024

Expediente: D-15.605

Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994, “[p]or la cual se expide la ley general de educación”.

Demandantes: Libardo José Ariza Higuera, María Yovadis Londoño, Pedro Alexander Silva y Nicolás Brochero Dupont

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las consagradas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso adelantado en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991, y con ocasión de la acción pública de

inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Libardo José Ariza Higuera, María Yovadis Londoño, Pedro Alexander Silva y Nicolás Brochero Dupont.

Síntesis de la decisión

En esta oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de la expresión “*comunidades indígenas*” contenida en el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 sancionada en 1994. Según esa norma, el requisito de acreditar, como mínimo, la culminación de la educación media no se aplica a la oferta del servicio educativo de las comunidades indígenas. El renglón inmediatamente siguiente establece que el servicio educativo que se ofrezca a esas comunidades será atendido, de manera provisional, con docentes y directivos etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto a licenciado o, cuando no los haya, por el personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere la misma norma.

Los accionantes plantearon dos cargos. El primero, por omisión legislativa relativa, pues consideran que el legislador: (i) incumplió un mandato constitucional específico consistente en garantizar la identidad y diversidad étnica y cultural de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (en adelante NARP), así como su derecho a la etnoeducación; (ii) lo hizo sin una justificación válida o razón suficiente, lo que conllevó a, (iii) una discriminación negativa de esos colectivos étnicos. En su segundo cargo, los actores señalaron que la expresión demandada desconoce el principio de igualdad y la prohibición de discriminación de esas comunidades.

Como cuestiones previas, la Sala Plena estimó necesario integrar la proposición normativa a estudiar. Advirtió que, para adelantar el control de constitucionalidad de manera integral, era necesario referirse a la totalidad del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994. También estableció que no se reunían los requisitos para extender su ejercicio de control a las comunidades ROM.

Para resolver la demanda, la Sala Plena estudió si el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa y vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, al excluir a las comunidades NARP de los efectos de las reglas sobre etnoeducación que consagra el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 sancionada en 1994. Para tal efecto, reiteró su jurisprudencia sobre el carácter pluralista y multicultural de la Nación, los derechos a la identidad étnica y a la autonomía de los grupos NARP y la etnoeducación como un medio para garantizar la identidad cultural esas comunidades. Asimismo, explicó la importancia del principio de igualdad para materializar las garantías constitucionales referidas y precisó el alcance de la norma objeto de control.

A partir de lo anterior, la Sala Plena concluyó que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, al expedir el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, pues desconoció el mandato constitucional específico, según el cual, las comunidades NARP tienen derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. En

efecto, hay un mandato constitucional específico para el legislador según el cual la educación que se provea e imparta a las comunidades NARP debe respetar, conservar y transmitir la identidad de esos grupos culturales.

Aunado a lo anterior, la Sala concluyó –a partir de un juicio integrado de igualdad de grado intermedio– que la medida perseguida en el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 era evidentemente desproporcionada y, por tanto, vulneraba el principio de igualdad y no discriminación constitucional. Esto, por cuanto fueron excluidas de esa norma las comunidades NARP, lo cual contraviene la especial protección que se consagra en su favor en la Constitución y los instrumentos del bloque de constitucionalidad que garantizan los derechos de esos grupos. Además, el legislador no hizo explícitas las razones por las cuales debía excluirse a los NARP de la medida afirmativa que estableció en la norma objeto de controversia.

Para esta Corte, la evidente desproporción de la medida es aún más intensa, pues restringe el derecho a la etnoeducación de las comunidades NARP. Esto, pues la etnoeducación es una herramienta fundamental para lograr el respeto, la conservación, la transmisión y la preservación de la identidad de las diversas comunidades étnicas que integran la Nación plural colombiana, inclusive, para su subsistencia. En esa medida, tales grupos tienen derecho a una educación que respete y honre su identidad y diversidad, que proteja sus saberes tradicionales o ancestrales y que les permita preservar y difundir su historia, cultura, lenguaje y religiones propias.

A partir de lo expuesto, la Corte Constitucional optó por proferir una decisión de exequibilidad condicionada, pues el hecho de que se hayan configurado los dos cargos propuestos no puede derivar en la expulsión del párrafo atacado del ordenamiento jurídico. Ello pues, lo que realmente es contrario a la Constitución es excluir a las comunidades NARP de los efectos en cuanto a la etnoeducación que se consagran en ese párrafo. Así, esta Corte resolvió declarar exequible el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, bajo el entendido que lo que en él se dispone también se aplica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 10 de noviembre de 2023, mediante escrito enviado por correo electrónico a la Corte Constitucional, los ciudadanos Libardo José Ariza Higuera, María Yovadis Londoño, Pedro Alexander Silva y Nicolás Brochero Dupont presentaron acción pública de inconstitucionalidad¹ en contra del párrafo 1º artículo 116 (parcial) de la Ley 115 sancionada en 1994, por la supuesta vulneración de los artículos 1º, 2º, 7º, 13, 67, 68, 70, 93, 310, 55 transitorio y el preámbulo de la Constitución, así como de los artículos 1.2, 2.2, y 5.a del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

¹ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0015605-Presentación Demanda-(2023-11-14 12-41-33).pdf”, p. 1.

2. A continuación, se presenta la disposición demandada, así como los cargos de inconstitucionalidad propuestos por los accionantes.

La norma demandada

3. En el siguiente aparte se transcribe el artículo 116 de la Ley 115 de 1994. Este, en su parágrafo 1º, contiene la expresión demandada la cual se encuentra subrayada y destacada en negrilla.

“LEY 115 DE 1994
(febrero 8)²

Por la cual se expide la ley general de educación

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 116. TÍTULO EXIGIDO PARA EJERCICIO DE LA DOCENCIA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1297 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:>

“Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere Título de Normalista Superior expedido por una de las Normales Superiores Reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional o de Licenciado en Educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.

*“PARÁGRAFO 1º. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso, dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las **comunidades indígenas**. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.*

² Diario Oficial No. 41.214 de febrero de 1994.

“PARÁGRAFO 2°. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento.

“PARÁGRAFO 3°. Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de Tecnólogo en Educación será equivalente al de Normalista Superior.”

La demanda

4. En su demanda, los accionantes adujeron que la expresión atacada vulnera los artículos 1°, 2°, 7°, 13, 67, 68, 70, 93, 310, 55 transitorio y el preámbulo de la Constitución; así como, los artículos 1.2, 2.2, y 5.a del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. En consecuencia, le solicitaron a esta Corte “[d]eclarar la constitucionalidad condicionada de la expresión ‘comunidades indígenas’ del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, en el entendido de que también incluye a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras dentro de la excepción que permite que los etnoeducadores no tengan que acreditar la culminación de la educación media para ser docentes”.³ Para justificar su pretensión, los actores plantearon dos cargos de inconstitucionalidad, los cuales se describen a continuación.

5. **Primer cargo. El legislador incurrió en una omisión legislativa relativa en el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, al excluir a las comunidades NARP.** Los actores señalaron que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dictar la norma acusada, porque la expresión contra la que se formuló la demanda (i) incumplió el mandato constitucional específico consistente en garantizar la identidad y diversidad étnica y cultural de las comunidades NARP, así como su derecho a la etnoeducación, (ii) esto, sin una justificación o razón suficiente, lo que conllevó a (iii) una discriminación negativa de esos colectivos étnicos. Para justificar su postura, los accionantes argumentaron lo siguiente.

6. El Estado tiene el deber constitucional de garantizar que los pueblos étnicos, incluso las comunidades NARP, disfruten de su identidad y diversidad étnica y cultural, a través de ciertas garantías constitucionales, entre ellas, el derecho a la etnoeducación. Los accionantes explicaron que los artículos 1° y 7° de la Constitución consagran el principio de pluralismo y diversidad étnica y cultural de la Nación, el cual le impone al Estado el deber de reconocer y proteger su diversidad étnica y cultural. A su juicio, ello implica que los individuos y las comunidades tienen la libertad de determinar su identidad, con fundamento en valores étnicos y culturales propios, sin que esa garantía esté circunscrita a los rasgos que comparten con otros sectores de la población. Ello se complementa con la obligación que tiene el Estado de reconocer la igualdad y dignidad de las diversas culturas que coexisten en el país (artículo 2° de la Constitución) y, de brindar una especial protección a las comunidades NARP (artículos. 93, 310 y 55

³ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0015605-Presentación Demanda-(2023-11-14 12-41-33).pdf”, p. 2.

transitorio *ibidem*).⁴ A su juicio, el Auto 005 de 2009, así como las Sentencias T-025 de 2004 y C-433 de 2021 son antecedentes relevantes que demuestran este mandato de protección constitucional de las comunidades NARP.⁵

7. Los actores indicaron que los deberes mencionados también están consagrados en el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Sobre su contenido, destacaron que los artículos 1.2, 2.2 y 5.a de ese instrumento se refieren, tanto a los grupos indígenas, como a los pueblos tribales, entre ellos, las comunidades NARP, quienes “*merecen una protección especial al diseñar las medidas legislativas que les afecten*”.⁶

8. Los accionantes señalaron que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que las comunidades NARP cuentan con unas garantías concretas. En particular, tienen dos ámbitos de protección. Por un lado, (i) el reconocimiento de su derecho a intervenir, de manera real y efectiva, en las decisiones que les afecten para proteger su cultura y preservar su identidad étnica. Por el otro, (ii) la subsistencia y preservación de esa integridad étnica y cultural, lo cual implica la disponibilidad de los recursos materiales necesarios para ello. En su criterio, esas formas de protección se manifiestan en garantías tales como la consulta previa, el deber de no discriminación y la vigencia del autogobierno del colectivo, las cuales pueden constituir excepciones etnoculturales en favor de esas comunidades.⁷ A partir de lo expuesto, los accionantes concluyeron que, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado debe reconocer y proteger la diversidad étnica y, como consecuencia de ello, le corresponde impulsar medidas afirmativas en favor de los grupos y comunidades ancestrales.

9. Posteriormente, mencionaron que Colombia es una Nación multicultural y pluriétnica. Así, el artículo 68 de la Constitución establece que “[I]os integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.”⁸ Asimismo, destacaron que la jurisprudencia ha afirmado que “*esta forma de educación tiene como objetivo reconocer y valorar la diversidad e identidad de cada grupo, combatiendo la discriminación y exclusión. A través de la etnoeducación se protegen y honran las culturas, lenguajes, tradiciones y saberes específicos de cada comunidad.*”⁹ Además, manifestaron que, según esta Corte, la etnoeducación es una herramienta para materializar el derecho a la autonomía de las comunidades étnicas y culturalmente diferenciadas, pues les permite conservar y transmitir las tradiciones, creencias y lenguas conforme a su historia y conocimientos ancestrales.¹⁰ Por tanto, ha enfatizado que los miembros de los grupos étnicos tienen derecho a disfrutar de una educación que respete y desarrolle su identidad cultural.¹¹ Bajo esa misma línea,

⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁵ *Ibidem*, pp. 10-11.

⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁷ *Ibidem*, pp. 12-13.

⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Para sustentar este argumento, los accionantes hicieron referencia a la Sentencia SU 245 de 2021.

¹¹ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0015605-Presentación Demanda-(2023-11-14 12-41-33).pdf”, p. 15.

señalaron que los artículos 1º, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT establecen que los Estados deben implementar estrategias, como la garantía de la etnoeducación, para salvaguardar los derechos de los pueblos étnicos y asegurar el respeto hacia su diversidad, integridad y autonomía.

10. Con fundamento en lo anterior, los actores expusieron que la etnoeducación, como mecanismo para garantizar el derecho a la identidad y diversidad étnica y cultural, es una garantía de todas las comunidades ancestrales, las cuales son reconocidas como beneficiarias de una especial protección constitucional. En esa medida, no es una prerrogativa exclusiva de las comunidades indígenas. A su juicio, “[I]as comunidades afrodescendientes, paralelamente a las indígenas, detentan un legado cultural, histórico y ancestral que debe ser reconocido, valorado y fortalecido en el marco del sistema educativo”.¹² Por esa razón, ni la jurisprudencia, ni el ordenamiento jurídico, han limitado el ámbito de protección de esas garantías a ciertos grupos étnicos, sino que han considerado que tanto los grupos indígenas como los NARP merecen una protección semejante.¹³ Afirman que esto constituye un mandato tácito de la Constitución que exige la garantía del derecho a la educación bajo una visión de identidad cultural, que no se circunscribe únicamente a un grupo étnico en particular.

11. Finalmente, los accionantes explicaron que el aludido mandato constitucional fue desconocido por el legislador al dictar la norma acusada, pues sólo permite que las comunidades indígenas se beneficien de las garantías que esta consagra, en relación con su derecho a la etnoeducación. Estimaron que, “[I]mitar la etnoeducación exclusivamente a las comunidades indígenas sería perpetuar una visión estrecha y excluyente de la diversidad cultural. Ignorar la necesidad de las comunidades afro de tener acceso a una educación que honre y promueva su identidad sería negarles un derecho fundamental. La verdadera inclusión y reconocimiento de la diversidad cultural en el país solo se logrará cuando se amplíe el alcance de la etnoeducación para incluir a todas las comunidades étnicas, garantizando así una educación equitativa, pertinente y respetuosa de las particularidades de cada grupo.”¹⁴

12. La omisión legislativa identificada es injustificada o carece de una razón suficiente. Los demandantes señalaron que la norma acusada permite que los etnoeducadores de las comunidades indígenas no tengan que acreditar la culminación de la educación media para ser docentes, lo que resulta razonable en la medida en que busca proteger la integridad y diversidad étnica y cultural de esos colectivos. Sin embargo, la disposición normativa omite a las comunidades NARP, a pesar de que también gozan de protección constitucional. A su juicio, no hay una razón suficiente que justifique esa exclusión y el trato desigual inmerso en la expresión acusada.

¹² *Ibidem*, p. 16.

¹³ *Ibidem*, p. 16. Para el efecto, los accionantes destacaron que la Sentencia C-433 de 2021 afirmó que “*identidad cultural se construye colectivamente y a partir de distintas prácticas tradicionales, generalmente relacionadas con el territorio, por lo que depende de la conexión entre los miembros de la comunidad como un todo, ya sea para ejecutar dichas prácticas o para reivindicar su cosmovisión, esto es, su modo de ser, sentir, relacionarse y de actuar en el mundo, diferente al de la sociedad mayoritaria. Esto explica por qué la Corte Constitucional considera que, en el presente caso, para efectos de la prueba integral de igualdad, los miembros de las comunidades indígenas y NARP son sujetos comparables*”.

¹⁴ *Ibidem*, p. 17.

13. Al respecto, los accionantes explicaron que las disposiciones de la Ley General de Educación (Ley 115, sancionada en 1994), relativas a la etnoeducación, hacen referencia a todos los colectivos étnicos. De ahí que, en atención a los principios constitucionales aludidos, cualquier excepción prevista para los grupos indígenas en esta materia debe extenderse a los demás colectivos étnicos, inclusive, a las comunidades afrocolombianas. Esto, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y 62 de esa misma ley, que aluden a los grupos étnicos en general, más no a las comunidades indígenas de manera exclusiva.

14. En ese sentido, los actores concluyeron que “[l]a etnoeducación no debería ser un derecho exclusivo de determinadas comunidades. Debe ser un derecho otorgado a todas aquellas que cumplan con los criterios establecidos en las normas constitucionales y legales que las definen. Las comunidades NARP y sus etnoeducadores, al igual que las indígenas, merecen beneficiarse de las excepciones creadas por la ley para asegurar estos principios y derechos. Así las cosas, resulta claro que la omisión del parágrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 resulta injustificada.”¹⁵

15. La omisión legislativa de las comunidades NARP en la norma atacada no solo carece de razón suficiente, sino que conlleva una discriminación negativa. Con fundamento en lo expuesto, los accionantes adujeron que la omisión “del parágrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 resulta en una desventaja para las comunidades NARP en comparación con otras que se benefician de esta norma. Esta omisión vulnera los derechos de las comunidades NARP a la identidad, diversidad étnica y etnoeducación, al limitarlos a un beneficio que potencia la amplitud de sus derechos. Una medida contraria al mandato constitucional que valora y defiende la diversidad e integridad étnica y cultural, y contradice las obligaciones internacionales contra la discriminación y a favor de la protección de grupos étnicos, como lo establece, entre otros, el Convenio 169 de la OIT.”¹⁶ Para los demandantes, la norma no establece un simple beneficio administrativo, sino un mecanismo para proteger y reforzar la identidad, la diversidad étnica y cultural y promover el autogobierno de estas comunidades. Lo expuesto en la medida en que, al simplificar los requisitos que deben acreditar los educadores para ejercer su labor, es posible garantizar su presencia en las comunidades y respetar su derecho a la etnoeducación, lo que resulta determinante para materializar su diversidad e identidad étnica.

16. En esa misma línea, los demandantes advirtieron que resulta relevante considerar que los etnoeducadores no suelen formarse en contextos educativos clásicos, sino en el marco de sus tradiciones, historias y cosmovisiones propias. Por ende, la medida implementada debe adaptarse a las realidades y contextos de sus colectivos, favorecer su expansión y asegurar que el derecho a la etnoeducación tenga una plena realización. Bajo esa perspectiva, aseguraron que la exclusión de las comunidades NARP implica una restricción a su derecho a la etnoeducación, pues (i) desestima la importancia de los etnoeducadores en esas culturas e, (ii) infringe “su derecho a una educación que refleje, respete y fortalezca su identidad y tradiciones culturales y étnicas. De esta manera, la

¹⁵ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶ *Ibidem*, p. 20.

*omisión no solo genera una desigualdad en términos prácticos, sino que socava uno de los pilares fundamentales de la etnoeducación: el derecho de todas las comunidades étnicas a preservar y transmitir su patrimonio cultural a través de la educación, sin que las disposiciones establecidas por la legislación ordinaria establezcan requisitos que vacíen de contenido la selección autónoma de los miembros de las comunidades a quienes se confía esta labor.”*¹⁷ En consecuencia, concluyeron que debe entenderse que la expresión “*comunidades indígenas*” incluye a los grupos NARP.

17. Segundo cargo. La expresión acusada desconoce el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, al excluir a las comunidades NARP de sus efectos.

Los accionantes argumentaron que los vocablos acusados desconocen el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las comunidades NARP, derivada de los artículos 1º, 7º, 67, 68, 70, 93, 246, 310 y 55 transitorio de la Constitución y 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT. Al respecto, señalaron que la igualdad es uno de los pilares de la Constitución y está consagrada en varias normas que integran el bloque de constitucionalidad como, por ejemplo, los artículos 1º y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. También indicaron que la jurisprudencia constitucional ha abordado el concepto de igualdad desde tres dimensiones: como valor, principio y derecho fundamental y ha identificado que tiene un componente relacional. Es decir, su contenido solo puede concretarse en atención a la relación que existe entre los sujetos y las situaciones que sean comparables.¹⁸

18. En lo que respecta a las comunidades NARP, los actores señalaron que el derecho a la igualdad de esos colectivos tiene un fundamento específico en los artículos 70, 310 y 55 transitorio de la Constitución y en los artículos 1.2, 2.2 y 5.a del Convenio 169 de la OIT. Lo expuesto, en la medida en que, a partir de esas disposiciones, la jurisprudencia constitucional ha explicado que esos grupos han sido sometidos a una discriminación histórica que los ha marginado históricamente. A manera de ejemplo, recordaron que en las Sentencias C-169 de 2001 y C- 433 de 2021, en virtud del artículo 13 de la Constitución, las comunidades negras fueron consideradas sujetos de especial protección por parte del Estado, por lo pueden beneficiarse con medidas de discriminación positiva para contrarrestar las desigualdades a las que han sido sometidas históricamente.¹⁹ Por tanto, concluyeron que “*la protección y garantía de la igualdad material que se desprende del principio de pluralismo y diversidad étnica y cultural consignado en los artículos 1, 7, 13 y 70 de la Constitución, requiere la adopción de medidas efectivas a favor de grupos y comunidades étnicas excluidas, discriminadas o afectadas negativamente por lo establecido en la ley*”.²⁰

19. Con fundamento en lo anterior, los accionantes manifestaron que la expresión “*comunidades indígenas*” de la norma acusada desconoce la cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución, pues establece un trato desigual entre grupos étnicos que tienen derecho a la identidad, diversidad étnica y cultural y a la

¹⁷ *Ibidem*, p. 21.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

¹⁹ *Ibidem*, p. 23.

²⁰ *Ibidem*, p. 24.

etnoeducación. Es decir, la norma establece un trato distinto entre colectivos étnicos que gozan de una misma protección constitucional. En su criterio, la desigualdad en que incurre la norma quedaría demostrada con la aplicación de un juicio de igualdad en su intensidad intermedia, el cual, según las Sentencias C-345 de 2019 y C-433 de 2021, aplica en el control abstracto de normas que establecen acciones afirmativas a favor de grupos históricamente discriminados, como ocurre con la norma objeto de controversia.

20. En esa misma línea, los actores señalaron que el test intermedio de igualdad exige “*valorar, escalonadamente, (i) que el fin perseguido por la norma sea constitucionalmente importante; (ii) que el medio elegido sea efectivamente conducente para lograrlo; y (iii) que la medida no sea evidentemente desproporcionada.*”²¹ Luego precisaron que, con fundamento en las Sentencias C-345 y C-521 de 2019, aplicarían la metodología del juicio integrado de igualdad en dos niveles de análisis. En el primero, evaluarían si los supuestos de hecho son comparables y, a partir de ello, determinarían si existe un trato desigual entre iguales o uno igual entre desiguales. Y, en el segundo, examinarían si la eventual distinción está o no justificada desde el punto de vista constitucional, a partir de una evaluación del fin de la medida, el medio y la relación entre ambos aspectos.

21. Al desarrollar tal metodología, los demandantes indicaron que las comunidades NARP son comparables con los grupos indígenas en razón de su calidad de grupos étnicos y de su identidad étnica y cultural. Además, señalaron que, de forma reiterada, la jurisprudencia ha indicado que las comunidades étnicas “*son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales por su condición de sujetos de especial protección constitucional en situación de vulnerabilidad.*”²² Lo expuesto, con fundamento en los principios constitucionales de la democracia y del pluralismo jurídico, así como en los artículos 7º y 70 de la Constitución. Destacaron que esta Corte ha señalado que los grupos étnicos han afrontado una discriminación estructural que ha afectado particularmente a las comunidades NARP e, incluso, ha definido algunos criterios para determinar si esos colectivos o sus integrantes son titulares de derechos especiales.²³

22. Los actores también indicaron que, en las Sentencias C-666 de 2016, C- 480 de 2019 y C-433 de 2021, esta Corte estableció que las comunidades NARP son equiparables a las comunidades indígenas. Por tanto, concluyeron que no existe una razón suficiente para distinguir a las comunidades indígenas de las NARP. Por el contrario, advirtieron que, en virtud del principio de igualdad, los diferentes grupos étnicos deben tratarse de forma equitativa en materia de medidas de protección, pues “*estas culturas han enfrentado discriminación y marginación históricas desde la época colonial hasta la actualidad, ejemplificado por la esclavitud que padecieron del siglo XVI al XIX y por las políticas de asimilación racial y cultural durante los siglos XX y*

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2021.

²² Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0015605-Presentación Demanda-(2023-11-14 12-41-33).pdf”, p. 25.

²³ Para justifica esas afirmaciones, los demandantes hicieron referencia a las Sentencias de la Corte Constitucional C-169 de 2001, T-576 de 2014 y T-414 de 2015.

XXI.”²⁴ En esa medida, se les debe reconocer su derecho a la identidad, diversidad étnica y cultural, así como su derecho a la etnoeducación.

23. En cuanto al trato desigual, los demandantes manifestaron que este consiste en haber excluido a las comunidades NARP en la norma atacada, la cual permite que los etnoeducadores de los colectivos indígenas no tengan que acreditar la culminación de su educación media para ser docentes en los términos de la ley. Así, la norma consagra un trato distinto entre las comunidades indígenas y las NARP, sin una justificación razonable. Esto, a pesar de que la Sentencia C-480 de 2019 estableció que todas las comunidades étnicas deben tener los mismos derechos y oportunidades, en términos de etnoeducación y en el reconocimiento y ejercicio de su autonomía.

24. Así, los actores advirtieron que la distinción de trato no se justifica desde el punto de vista constitucional, ya que la norma acusada solo pretende proteger la identidad, la diversidad étnica y cultural y el derecho a la etnoeducación de los grupos indígenas. En su criterio, ese propósito es legítimo, importante e imperioso, en la medida en que materializa la excepción etnocultural y establece una medida afirmativa en favor de esos grupos étnicos, quienes merecen un reconocimiento especial por parte del Estado y la protección de su autogobierno. Sin embargo, consideraron que la medida es parcialmente conducente en tanto protege la identidad, diversidad étnica y cultural y la etnoeducación de las comunidades indígenas, pero deja por fuera a las comunidades NARP, que tienen el mismo rango de protección constitucional. Ello implica, concluyeron, que la norma atacada genera una desigualdad evidentemente desproporcionada, pues excluye a las comunidades NARP de una medida afirmativa diseñada para garantizar la etnoeducación de los colectivos étnicos.

25. A partir de los cargos descritos, los demandantes le solicitaron a esta Corte declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, en el entendido de que la expresión “*comunidades indígenas*” comprende a las comunidades NARP, en la excepción que permite que los etnoeducadores no acrediten la culminación de educación media para ser docentes.

Trámite procesal

26. En sesión del 5 de diciembre de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el expediente y el día 7 del mismo mes y año, la Secretaria General lo remitió al despacho del Magistrado sustanciador para lo de su competencia.

27. Mediante Auto del 15 de enero de 2024, el Magistrado Sustanciador consideró que los accionantes acreditaron los requisitos establecidos en la jurisprudencia para formular censuras por omisión legislativa relativa y por vulneración del derecho a la igualdad. En consecuencia, admitió la demanda de inconstitucionalidad y le ordenó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que (*i*) fijara el asunto en lista por diez días para que

²⁴ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0015605-Presentación Demanda-(2023-11-14 12-41-33).pdf”, p. 27.

cualquier ciudadano pudiera intervenir, para defender o cuestionar la constitucionalidad de la disposición objeto de reproche; (ii) comunicara el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Cámara de Representantes y al Senado de la República; (iii) invitara a varias facultades de derecho a distintas universidades,²⁵ a algunas entidades públicas²⁶ y a ciertas organizaciones privadas de carácter no gubernamental,²⁷ para que, si lo estimaban pertinente, intervinieran en el caso, y (iv) efectuara el traslado respectivo a la Procuraduría General de la Nación para que rindiera su concepto.

Intervenciones y conceptos

28. El 25 de enero de 2024 este proceso fue fijado en lista por el término de 10 días. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7º, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, se recibieron 14 intervenciones y conceptos. Sin embargo, de esos solamente dos fueron allegados oportunamente.

29. La Sala Plena agrupa las misivas recibidas, en función de si se trata de una intervención oficial, de uno de los conceptos solicitados a las organizaciones o expertos o de una intervención ciudadana, tal y como se resume a continuación:

Intervinientes oficiales		
Interviniente	Solicitud	Petición subsidiaria
No se allegaron a tiempo	N/A	N/A

Entidades, organizaciones y expertos invitados		
Organización	Solicitud	Petición subsidiaria
Clínica Jurídica Grupo de Acciones Públicas –GAP de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario: María Lucía Torres Villareal, María Alejandra Vargas Corredor, Daniel Lesmes Cantillo, María	Exequibilidad condicionada	No plantearon

²⁵ El despacho sustanciador invitó a intervenir en este proceso a las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, de los Andes, Javeriana, del Rosario, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Externado, Libre, EAFIT, Pasto, ICESI, Santo Tomás, del Norte y de la Sabana.

²⁶ Puntualmente, a los Ministerios de Educación Nacional, del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Igualdad y Equidad, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), a la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo y a su Defensoría Delegada para Grupos Étnicos.

²⁷ Entre ellas, al Programa de Justicia Global y Derechos Humanos y al Observatorio de Discriminación Racial (ODR) de la Universidad de los Andes, al Grupo de Estudios Afrocolombianos de la Universidad Nacional de Colombia, al Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, a la Asociación de Comunidades Negras del Cesar KUSUTO, a la Fundación para el Desarrollo Etnoeducativo y Cultural del Pacífico (FUNDECOPA), a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), a la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), a la Asociación de Comunidades Negras (ASOCONE), a la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), a la Organización Proceso de Comunidades Negras de Colombia (PCN), a la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras, a la Comisión Colombiana de Juristas; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario.

Andrea Castaño Vélez y Santiago Cardona Sotomonte.		
---	--	--

Intervenciones ciudadanas		
Interviniente	Solicitud	Petición subsidiaria
Nicolás Madriñán Serna	Exequibilidad condicionada	No planteó

Concepto presentado por una organización privada, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991²⁸

30. Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Mediante escrito del 5 de julio de 2023,²⁹ María Lucía Torres Villareal, María Alejandra Vargas Corredor, Daniel Lesmes Cantillo, María Andrea Castaño Vélez y Santiago Cardona Sotomonte, en su calidad de directora, coordinadora e integrantes (respectivamente) del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (en adelante GAP), le solicitaron a esta Corporación que declare la exequibilidad condicionada de la expresión “*comunidades indígenas*” contenida en el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, bajo el entendido de que esta abarca a los grupos NARP y ROM. Ese centro de estudios dividió su intervención en tres capítulos, en los que (i) explicó en qué consiste un trato diferencial; (ii) precisó cuáles son los sujetos y comunidades de especial protección constitucional en la jurisprudencia colombiana, y (iii) analizó los cargos y las pretensiones formuladas en la demanda.

31. Sobre el primer capítulo, el GAP señaló que los tratos diferenciales son medidas de adecuación dirigidas a equilibrar los escenarios desiguales que se generan con ocasión de las condiciones sociales, económicas, políticas o culturales de cierto grupo específico, respecto de otro. Explicó que la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que las acciones afirmativas o de diferenciación positiva son medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir su desigualdad social, económica o cultural, o de lograr que un grupo discriminado logre una mayor representatividad (Sentencia C-174 de 2004). En su criterio, el derecho colombiano reconoce la importancia de modular ciertos supuestos de hecho para defender o proteger a algunos grupos que no gozan de manera plena de sus derechos, como el de la igualdad. Así, existen categorías que se consideran sospechosas, pues se han asociado a prácticas que ponen en desventaja a las poblaciones históricamente marginadas como las mujeres, las personas afrodescendientes, los homosexuales, las comunidades indígenas, entre otros (Sentencia C-964 de 2003). Por ende, concluyó que los tratos diferenciales son legítimos cuando están dirigidos a superar la situación de discriminación anotada.

32. El interviniente indicó que la Corte Constitucional ha establecido que la igualdad tiene diversos componentes, como valor, principio y derecho y como manifestación de

²⁸ Decreto 2067 de 1991. Artículo 13. “El magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. La Corte podrá, por mayoría de sus asistentes, citarlos a la audiencia de que trata el artículo anterior. El plazo que señale el magistrado sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en este Decreto. El invitado deberá, al presentar un concepto, manifestar si se encuentra en conflicto de intereses”.

²⁹ Concepto del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, contenido en el expediente digital D-15.605.

la pluralidad y diversidad de la Nación. Específicamente, manifestó que esta Corporación ha precisado que los tratos diferenciales se deben evidenciar cuando se esté ante: “I) *Diferentes situaciones objetivas de hecho; II) Cuando se persiga una finalidad. III) Que dicho trato sea razonable a los ojos de los derechos constitucionales. IV) Que exista una relación entre el trato y su finalidad y, V) Que haya proporcionalidad en el trato y los derechos en tensión.*”³⁰ A su juicio, si se cumplen esos presupuestos, una medida diferencial es legítima y no trasgrede la prohibición de trato discriminatorio.

33. A renglón seguido, el GAP se refirió a la igualdad en sentido formal y en sentido material. A partir de ello, adujo que los criterios sospechosos, como mandatos de optimización normativa no pueden convertirse en escenarios de violación de derechos fundamentales. Así, las medidas establecidas a favor de un grupo históricamente discriminado no pueden traducirse en la exclusión de otras comunidades que también han sido marginadas.

34. A continuación, sugirió que la Corte Constitucional aplique un juicio integrado de igualdad (Sentencia C-220 de 2017) de tipo estricto, en atención a que la disposición cuestionada se refiere a un criterio sospechoso en su trato diferencial, pues versa sobre grupos étnicos históricamente vulnerados. En su criterio, esta Corte debe analizar si la medida cuestionada, además de ser legítima, es a la vez necesaria y proporcional.

35. En lo que respecta al segundo capítulo, el GAP indicó que los beneficiados con los tratos diferenciales son sujetos de especial protección constitucional, porque sus características físicas, sociales o psicológicas pueden llevar a que ostenten un amparo reforzado que derive en un trato especial en su favor. Luego, advirtió que el Convenio 169 de la OIT reconoce la existencia de grupos étnicos, los cuales, con motivo de sus particularidades culturales y sus cosmovisiones propias, pueden encontrarse en situación de desigualdad. En su criterio, ello implica que el Estado debe adoptar las medidas que considere suficientes para mitigar esa desigualdad y garantizar que esos grupos gocen de manera efectiva de sus derechos fundamentales, con el debido respeto a su identidad social, cultural e institucional. Así, esos ajustes diferenciales deben ser permanentes y para todos los sujetos y grupos de especial protección, pues de otra manera se perpetuarían escenarios de desigualdad.

36. El interviniente también señaló que, con fundamento en el artículo 7º de la Constitución, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. A partir de ese artículo, la jurisprudencia de esta Corte desarrolló el concepto de enfoque diferencial étnico. Este consiste en la individualización de las comunidades NARP y ROM, así como su reconocimiento como grupos étnicos vulnerables o en situación de debilidad manifiesta, que carecen del goce pleno de sus derechos. Así, el enfoque étnico exige que el Estado emprenda una política pública y las acciones necesarias para garantizar los derechos y la igualdad de esos grupos ancestrales. Esto, a partir de la Sentencia T-025 de 2004, la cual destacó la necesidad de aplicar un enfoque diferencial y un reconocimiento focalizado respecto de las comunidades étnicas, como sujetos de especial protección que han sido discriminados histórica y sistemáticamente.

³⁰ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

37. En lo que concierne al tercer capítulo, el GAP indicó que el Convenio 169 de la OIT,³¹ contiene los lineamientos que deben implementarse para garantizar el derecho a la educación en aquellas comunidades étnicas presentes en Colombia. A continuación, se refirió a la educación como servicio público y al deber del Estado de promover el acceso a la educación y a la cultura de todos los colombianos, de manera permanente, lo cual incluye a las comunidades étnicas. Lo anterior, en línea con lo establecido en la Ley 115 de 1994, la cual introdujo el concepto de etnoeducación “*entendida como aquella dirigida a todos los grupos que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, lengua, tradiciones y fueros propios y autóctonos, y que debe integrar en su ofrecimiento temáticas de ambiente, respeto por las diversas creencias y tradiciones y, además, el proceso social y cultural arraigado a todos los grupos étnicos del país (comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y Rom).*”³²

38. Para el caso puntual de la norma atacada, el GAP expuso que el hecho de que el legislador se haya referido en ella a las “*comunidades indígenas*” hace presumir que *únicamente* esos pueblos gozan de la excepción, según la cual el personal que se dedique a la docencia en esos colectivos no tiene la obligación de culminar la educación media. En su opinión, la aplicación textual de esa expresión impide o limita la prestación del servicio de educación para aquellos grupos que no están incluidos en la noción literal de comunidad indígena.

39. Por ende, el GAP sugirió que esta Corte entienda que la expresión demandada no solo excluye a las comunidades NARP, sino que además contradice las mismas disposiciones de la Ley 115 de 1994. Esto, pues, vulnera la esencia del enfoque diferencial étnico, así como el derecho a la educación de las comunidades anotadas. En otras palabras, desconoce el trato diferencial del que deben gozar los grupos NARP, como sujetos de especial protección constitucional, lo cual se traduce en el desconocimiento de sus derechos fundamentales y, en particular, del mandato de igualdad. En suma, para el interviniente, la aplicación literal de la norma demandada privilegia únicamente a los pueblos indígenas y excluye a los demás grupos étnicos que también son sujetos de especial protección y tienen derecho a la etnoeducación.

Intervención presentada, en virtud de lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991³³

40. Nicolás Madriñán Serna. En misiva del 7 de febrero de 2024,³⁴ el ciudadano le solicitó a la Corte Constitucional que declare condicionalmente exequible la disposición acusada, con fundamento en los argumentos expresados en la demanda y en su intervención. En primer lugar, refirió que la expresión atacada está incurso en una omisión legislativa relativa al no haber incluido en ella a los grupos que tienen

³¹ Incorporado al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 21 de 1991.

³² *Ibidem*, p. 7.

³³ Decreto 2067 de 1991. Artículo 7. “(...) *En el auto admisorio de la demanda se ordenará fijar en lista las normas acusadas por el término de diez días para que, por duplicado, cualquier ciudadano las impugne o defienda. Dicho término correrá simultáneamente con el del Procurador (...)*”

³⁴ Concepto del ciudadano Nicolás Madriñán Serna, contenido en el expediente digital D-15.605.

características similares a las de las comunidades indígenas. En esa medida, consideró que es necesario que esta Corte incluya a los grupos omitidos por el legislador en la norma cuestionada.

41. En segundo lugar, adujo que la Nación colombiana es diversa, pues está compuesta por grupos y poblaciones que tienen un patrimonio cultural propio que debe ser protegido por el Estado. Luego, explicó que las comunidades NARP han sido discriminadas de forma histórica, grave y reiterada, lo cual las ha puesto en una condición de debilidad manifiesta. A partir de ello, consideró que no existe una razón válida que justifique que las comunidades a las que se refiere la demanda estén excluidas de la norma atacada.

42. En tercer lugar, el interviniente aseguró que la disposición cuestionada vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Para el efecto, se refirió a la igualdad formal, como una aplicación literal de ese concepto, y a la igualdad material, como un precepto enfocado en las realidades sociales del territorio nacional. Advirtió que el principio de igualdad exige que el Estado tome medidas en favor de grupos discriminados para que esa igualdad sea real y efectiva. A continuación, expresó que comparte las consideraciones de la demanda sobre el anotado principio, así como el juicio integrado de igualdad de rigor intermedio, sugerido para abordar la constitucionalidad de la expresión atacada.

43. En cuarto lugar, indicó que las comunidades indígenas y los grupos NARP son poblaciones con similitudes notables en cuanto a su patrimonio cultural propio, a sus tradiciones y realidades socioeconómicas. Así, la norma enjuiciada vulnera el derecho fundamental a la educación de los grupos NARP al restringir su docencia, al tiempo que vulnera el derecho a la igualdad al no abarcar a esos grupos en su alcance. Por esa razón, sugirió que la Corte declare la exequibilidad condicionada de la disposición atacada.

Concepto de la Procuraduría General de la Nación

44. La señora Procuradora General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad³⁵ “*de la expresión ‘comunidades indígenas’ contenida en el artículo 116 de la Ley 115 de 1996, bajo el entendido que incluye a los grupos étnicos afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros y ROM.*”³⁶

45. De manera preliminar, se refirió al concepto de omisiones legislativas. Al respecto, precisó que se presentan cuando el Congreso de la República se abstiene de legislar respecto de lo establecido en la Constitución. Advirtió que su configuración exige que haya una norma que prevea un preciso marco regulatorio, cuyo acatamiento esté en cabeza del legislador. Respecto de las omisiones legislativas relativas, indicó que, en esos casos, puede haberse expedido una disposición legal, pero ella está incompleta, pues carece de algún ingrediente consagrado en un mandato de la Constitución. Además, a

³⁵ Concepto de la Procuraduría General de la Nación, contenido en el expediente digital D-15.605.

³⁶ *Ibidem*, folio 5.

partir de la Sentencia C-075 de 2021, indicó que, para que prospere un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa, se debe demostrar:

*“(a) ‘La existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, que presuntamente (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables, o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo’; (b) ‘Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma’; (c) ‘Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente’; y (d) ‘Que en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma’”.*³⁷

46. Luego, explicó que cuando se advierte la existencia de una omisión legislativa, el remedio jurídico idóneo es una sentencia que extienda los efectos de la norma enjuiciada a los supuestos excluidos injustificadamente. Esto, con el propósito de preservar en el ordenamiento jurídico la disposición que no es contraria a la Constitución, pero con la debida incorporación del aspecto omitido.

47. A partir de esas consideraciones, la señora Procuradora General concluyó que, en este caso, se cumplen los cuatro criterios establecidos para que se configure una omisión legislativa relativa. Primero, el reproche de inconstitucionalidad se refiere a un texto legal (la expresión “*comunidades indígenas*”), contenido en el parágrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994; expresión que excluye a otros grupos étnicos del país.

48. Segundo, los artículos 1°, 7°, 13, 70 y 55 transitorio de la Constitución consagran el carácter multicultural de la Nación. Ello implica un deber de conceder igual reconocimiento y respeto a los diversos grupos étnicos de Colombia, al momento de expedir legislación. Por ende, está proscrita cualquier discriminación normativa por razones de raza. Esto, en concordancia con lo señalado por esta Corte en las Sentencias C-359 de 2013, C-480 de 2019, C-433 de 2021 y C-520 de 2023, en las cuales indicó que el referido deber constitucional beneficia a todos los colectivos étnicos del país, entre los que se encuentran los pueblos indígenas, las comunidades NARP y la población ROM.

49. Tercero, la exclusión de las comunidades aludidas carece de justificación, pues no hay una explicación para ello en el mismo texto de la ley o en sus antecedentes legislativos. Al contrario, durante el debate legislativo pareciera que la finalidad del Congreso de la República era incluir a todos los grupos excluidos del país. Aunado a lo anterior, el artículo 13 de la Constitución señala expresamente que todas las personas recibirán la misma protección del Estado, sin ninguna discriminación por razones de raza (en línea con lo mencionado en la Sentencia C-480 de 2019).

50. Cuarto, la falta de justificación para la omisión legislativa relativa ocasiona una desigualdad negativa para los grupos NARP y ROM, frente a las poblaciones indígenas amparadas en la expresión demandada, pues el primer grupo no puede suplir la ausencia de docentes en sus comunidades con integrantes de su misma etnia, mientras que las

³⁷ *Ibidem*, folios 2 y 3.

comunidades indígenas sí pueden hacerlo. Con fundamento en las Sentencias C-359 de 2013, C-480 de 2019 y C-433 de 2021, la señora Procuradora consideró que la circunstancia anotada no responde al criterio de razonabilidad, puesto que “(i) *Las comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras y ROM, dado su carácter de grupos étnicos diversos, son asimilables desde una perspectiva constitucional a los grupos indígenas amparados por la norma acusada; y (ii) El trato diferenciado dado a dichos grupos étnicos diversos en la disposición reprochada no se apoya en una justificación expresa del legislador y, por el contrario, se advierte un escenario de desigualdad por razones de raza, contrario a lo ordenado en el artículo 13 Superior*”.³⁸

51. En suma, la Procuradora General de la Nación indicó que comparte la postura de los accionantes, quienes señalaron que la expresión acusada incurre en una omisión legislativa relativa, al excluir en su literalidad a las comunidades NARP y ROM. Por esa razón, coadyuvó su solicitud de declarar la exequibilidad condicionada de la norma cuestionada en el sentido de incluir a los grupos étnicos referidos.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

52. De conformidad con lo que establece el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Sala Plena de esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad promovida en este caso en contra del párrafo 1° del artículo 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994 “[p]or la cual se expide la ley general de educación.”

B. Cuestiones previas

53. Antes de plantear el problema jurídico y abordar el estudio de fondo, la Sala Plena deberá pronunciarse respecto de dos cuestiones preliminares. La primera consiste en resolver si es necesario integrar la unidad normativa, para que el estudio de control abstracto se extienda a la totalidad del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 y no exclusivamente a la expresión atacada en la demanda. La segunda tiene que ver con la procedibilidad de la pretensión formulada por la Procuradora General de la Nación y el Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en el sentido de declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, bajo el entendido de que también incluye a las comunidades ROM, además de los grupos NARP a los que se refirió la acción pública de inconstitucionalidad.

La integración de la unidad normativa

³⁸ *Ibidem*, folio 5.

54. Para resolver esta cuestión previa, la Sala Plena recuerda que les corresponde a los ciudadanos, en su demanda, señalar las normas que estiman inconstitucionales, indicar las normas de la Constitución que se consideran infringidas, así como formular los cargos que desarrollen las razones por las cuales se estima que hay una violación de las normas constitucionales que estiman desconocidas. Asimismo, la segunda parte del inciso tercero del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 establece que “[l]a Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.”³⁹ Esa facultad se conoce como la integración de la unidad normativa. La figura desarrolla mandatos constitucionales relevantes tales como la economía procesal y la seguridad jurídica, materializados a través de la eficacia del control abstracto de constitucionalidad. Lo anterior, con el fin de que las decisiones que profiera esta Corporación garanticen coherencia dentro del ordenamiento jurídico.⁴⁰

55. Por regla general, esta Corte solamente debe pronunciarse sobre aquellas normas que la demanda de inconstitucionalidad haya acusado de desconocer la Constitución.⁴¹ Entonces, el estudio de integración de la unidad normativa consiste en establecer si el análisis de constitucionalidad en una disposición debe extenderse a otras que, aunque no fueron demandadas: (i) tienen un contenido análogo al del precepto normativo que sí lo fue,⁴² o (ii) guardan una relación intrínseca con el precepto atacado.

56. Así,⁴³ la integración normativa es de carácter excepcional. Esto, porque sólo procede cuando la disposición acusada (i) no tiene un contenido deóntico claro, unívoco o autónomo, de manera que para entenderla resulta necesario remitirse a otro precepto que no fue acusado,⁴⁴ (ii) está reproducida en otras normas con el mismo contenido deóntico, pero que no fueron demandadas,⁴⁵ o (iii) se relaciona intrínsecamente con otra que, a primera vista, presente dudas sobre su constitucionalidad. Este último presupuesto requiere que (a) el contenido normativo demandado tenga una estrecha relación con otra norma que no fue atacada y con la cual habría unidad normativa, y (b) que la norma que no fue acusada tenga indicios de inconstitucionalidad.⁴⁶

57. Para la Sala Plena, el presente caso reúne las condiciones para que se integre de oficio la unidad normativa. Para el efecto, la Sala comprende de la demanda de inconstitucionalidad que, lo que pretenden los accionantes, es extender los efectos de la

³⁹ Decreto 2067 de 1991, artículo 6: “La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.”

⁴⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-372 de 2019, C-516 de 2015, C-500 de 2014 y C-1017 de 2012, entre otras.

⁴¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2023.

⁴² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-456 de 2020.

⁴³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2020.

⁴⁴ Esta causal pretende delimitar la materia objeto de juzgamiento, de modo que se respete la integralidad del sistema jurídico. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2020.

⁴⁵ Esta hipótesis busca evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo y respete así la coherencia del sistema jurídico. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2020.

⁴⁶ Por ejemplo, en Sentencia C-068 de 2020, la Sala Plena consideró que el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019 guardaba un contenido estrechamente relacionado con el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. Se trataba de disposiciones relacionadas con la regulación del ingreso base de cotización para trabajadores independientes. A su turno, recientemente, esta Corporación consideró necesario integrar la unidad normativa en Sentencia C-037 de 2023. Lo hizo entre el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 y el párrafo 4° de ese mismo artículo, respeto de disposiciones referentes a la administración y destinación de bienes objeto de extinción de dominio.

disposición atacada, circunscritos a las comunidades indígenas, a los grupos NARP. En esa medida, el control abstracto debe ampliar su margen de estudio a la totalidad del párrafo 1° del artículo 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994 y no solamente a la expresión “*comunidades indígenas*” contenida en él. En efecto, el párrafo mencionado establece lo siguiente:

*“Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso, dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las **comunidades indígenas**. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo”.* Énfasis añadido.

58. El citado texto permite advertir que la expresión “*comunidades indígenas*” hace parte de la excepción general que consagró el legislador en la totalidad de la norma. En esa medida, la Sala Plena considera que es necesario evaluar todo el párrafo, con el fin de estudiar si la excepción que este consagra respecto de los requisitos que deben cumplir los educadores de las comunidades indígenas debe extenderse a las comunidades NARP. Dicho de otra manera, no se trata de identificar si la expresión atacada “*comunidades indígenas*” debe abarcar o incluir a los grupos NARP, sino que la regla que consagra la disposición a la que pertenece esa expresión, debe ampliar sus efectos a tales colectivos.

59. Así, la Sala Plena estima que lo planteado encuadra en el primer criterio de integración de la unidad normativa. En efecto, la expresión “*comunidades indígenas*” contra la cual se formuló la demanda no puede entenderse autónomamente. Dicho de otra manera, la sola expresión –estudiada de forma aislada– no plantea un debate de inconstitucionalidad. La expresión, por sí sola, no puede estimarse violatoria de la Constitución. En realidad, el problema y los cargos presentados en la demanda giran en torno a la excepción o medida afirmativa que establece el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 en su integridad. En esa medida, resulta necesario estudiar todo el párrafo para entender y evaluar el alcance que tienen los vocablos atacados en la demanda, con el fin de determinar si la referencia explícita a las comunidades indígenas, al excluir en su literalidad a los grupos NARP, vulnera los derechos fundamentales invocados de ese grupo, al excluirlos textualmente de los efectos sobre la etnoeducación que consagra todo el párrafo.

60. En tal virtud, la Sala Plena considera que los cargos esbozados en la demanda, respecto de la exequibilidad condicionada de la expresión “*comunidades indígenas*”, se extienden al contenido normativo de todo del párrafo al que pertenece esa expresión.

En consecuencia, esta Corte estima procedente analizar de fondo y en conjunto todo el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994.

61. Para la Sala Plena, la anterior conclusión es relevante por una razón adicional. Como se advierte en el texto de esta providencia, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado que las comunidades indígenas y los grupos NARP tienen unas características propias y disímiles. En esa medida, la decisión que profiera esta Corte en ningún escenario puede entenderse como que en todos los casos en que una norma se refiera a las “*comunidades indígenas*” implica que contiene a los grupos NARP, como si los segundos hicieran parte o compartieran exactamente las mismas características de cultura y tradición de los primeros. Es necesario examinar cada texto normativo de manera autónoma y a partir del contexto de tales comunidades.

Procedibilidad de las peticiones presentadas por algunos intervinientes

62. Esta Corte advierte que el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y la Procuradora General de la Nación solicitaron declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “*comunidades indígenas*”, contenida en la norma enjuiciada, bajo el entendido de que también incluye a las comunidades ROM. En esencia, circunscribieron su argumentación a coadyuvar las pretensiones de la demanda, es decir, a justificar que la exclusión de las comunidades NARP, configuró una omisión legislativa relativa que conllevó al desconocimiento del principio de igualdad.

63. En reiteradas oportunidades, esta Corte ha precisado que, en virtud del artículo 242 de la Constitución, cualquier ciudadano puede apoyar las pretensiones de una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, ha advertido que las intervenciones que se allegan durante el proceso no pueden comportar un cambio radical de la demanda que, en la práctica, conduzca a variar su sentido y alcance. Esto, al incluir de nuevas pretensiones o argumentos esencialmente diferentes de los expuestos por los accionantes originales.⁴⁷

64. Para esta Corporación, la solicitud de declaratoria de exequibilidad condicionada, en el entendido de que la norma acusada incluye a los pueblos ROM, presentada por los intervinientes referidos, excede el marco de los cargos admitidos de la demanda. Esto, en la medida en que esa pretensión es diferente de la presentada por los accionantes. Además, el parámetro de control de constitucionalidad identificado en la demanda está expresamente relacionado con el reconocimiento de las comunidades NARP como colectivos étnicos y los coadyuvantes no precisaron las razones por las cuales consideran que la omisión legislativa relativa también se predica de la exclusión de los pueblos ROM. En otras palabras, el GAP de la Universidad del Rosario y la Procuradora General no incluyeron razones puntuales o particulares, dirigidas a sustentar por qué la pretensión original de la demanda de inconstitucionalidad debe extenderse a los pueblos ROM.

⁴⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-030 de 2023, C-111 de 2022, C-314 de 2021, C-200 de 2021, C-051 de 2021, C-277 de 2019, C-269 de 2019, C-053 de 2018, C-017 de 2016, C-930 de 2013, C-751 de 2013 y C-930 de 2007, entre otras.

65. En efecto, las censuras por omisión legislativa relativa y por violación del derecho a la igualdad formuladas por los demandantes estuvieron sustentadas en una interpretación sistemática de varios artículos de la Constitución, entre ellos, el artículo 55 transitorio. Esa norma dispone de forma expresa que el legislador debe establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades que actualmente se identifican bajo la sigla NARP. De igual manera, argumentaron de forma precisa las razones por las cuales los pueblos indígenas y las comunidades NARP se encuentran en situaciones similares en materia de etnoeducación.

66. Como se indicó, tales intervenciones no expusieron las razones por las cuales consideran que el parámetro de constitucionalidad referido también es aplicable a los pueblos ROM. Tampoco, explicaron si la exclusión de las comunidades ROM de la norma atacada carece de un principio de razón suficiente que pueda generar una desigualdad negativa; o si, en su criterio, la norma vulnera el derecho a la igualdad de esos pueblos.

67. La definición del alcance de la pretensión que evalúa la Corte Constitucional es trascendental para habilitar un pronunciamiento expreso suyo, en el sentido requerido. Lo expuesto, porque, si bien conforme lo dispone el artículo 7° de la Constitución, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, ello no significa que todos los pueblos étnicos *per se* compartan las mismas condiciones. En esa medida, no todas las leyes creadas para proteger la identidad cultural de un grupo étnico son apropiadas los demás. Ello depende de las características sociales, culturales, lingüísticas, geográficas e, incluso, religiosas de cada uno. Por tanto, la exclusión de un colectivo étnico de una norma determinada no necesariamente indica que se haya configurado una omisión legislativa relativa o una vulneración del derecho a la igualdad.

68. Sobre el concepto “*etnia*”, la CEPAL precisó que:

“Se refiere a un grupo humano que comparte una cultura, una historia y costumbres, y cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad. De esta definición se desprende que una etnia implica un grupo étnico. Por grupo étnico, entonces, se entiende una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, un territorio, creencias, una cosmovisión, un idioma o dialecto y una aproximación simbólica al mundo semejante, y estos elementos compartidos le permiten tanto identificarse a sí mismo como ser identificado por los demás. Es decir, se alude a una identidad colectiva que le confiere fortaleza como grupo cultural tanto hacia adentro como hacia afuera, lo que no quita el hecho que este contenga dentro de sí sus propias diferenciaciones sociales, económicas y políticas. Esta distinción es importante para desterrar todo posible lazo entre la idea de grupo y un rasgo de homogeneidad”.⁴⁸

69. Por tanto, el reconocimiento constitucional a la diversidad étnica no puede conllevar a que esta Corporación establezca *prima facie* una relación identitaria entre los distintos colectivos étnicos, en virtud de la cual todos los mecanismos consagrados para proteger la cultura de una comunidad sean aplicables a los demás grupos étnicos.

⁴⁸ Cepal (2008) en “*Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina.*”

70. La norma demandada, en este caso, se refiere a dispositivos para garantizar que los pueblos indígenas definan el personal idóneo para prestar el servicio a la educación en sus comunidades, sin que se les exija acreditar determinada formación profesional. Sin embargo, la ausencia de consideraciones puntuales dirigidos a argumentar por qué la protección que persigue la demanda respecto de las comunidades NARP, debe extenderse a los grupos ROM, impide que la Sala tenga los elementos de juicio suficientes para abordar ese planteamiento. Por consiguiente, esta Corte advierte que la referencia de los intervinientes a los pueblos ROM excede el marco de los cargos admitidos y, por tanto, los límites de la coadyuvancia. En tal virtud, se abstendrá de pronunciarse sobre las solicitudes de declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido que la expresión atacada incluye a las comunidades ROM.

C. Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

71. Los accionantes formularon dos cargos en contra de la expresión “*comunidades indígenas*” contenida en el parágrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 sancionada en 1994. En su primer cargo adujeron que esos vocablos están incursos en una omisión legislativa relativa, pues el legislador (*i*) incumplió un mandato constitucional específico consistente en garantizar la identidad y diversidad étnica y cultural de las comunidades NARP, así como su derecho a la etnoeducación; (*ii*) lo hizo sin una justificación válida o razón suficiente, lo que conllevó a (*iii*) una discriminación negativa de esos colectivos étnicos. Su segundo cargo consistió en señalar que la literalidad de esos términos vulnera el principio de igualdad y la prohibición de discriminación a las comunidades NARP.

72. Las intervenciones recibidas, así como el concepto de la Procuradora General de la Nación, coinciden con la demanda respecto de la exequibilidad condicionada de los términos atacados. En general, comparten lo planteado por los actores respecto de la protección de la que son titulares las comunidades NARP, a partir del carácter multiétnico y multicultural de la nación, el derecho de los integrantes de esos grupos a la igualdad y a tener una formación que respete y desarrolle su identidad. Aducen que lo anterior conlleva un deber para el Estado de otorgar el mismo reconocimiento y respeto a los diversos grupos étnicos que coexisten en Colombia. Por ende, carece de justificación válida el hecho de que los vocablos demandados se circunscriban en su literalidad a las comunidades indígenas, lo cual excluye a los colectivos NARP de las reglas sobre etnoeducación que consagra la norma controvertida.

73. Como cuestiones previas, la Sala Plena concluyó: primero, que era necesario integrar la unidad normativa a estudiar en sede de control abstracto de constitucionalidad. En esa medida, el estudio que realiza esta Corte versará sobre la totalidad del parágrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 que regula la prestación del servicio a la educación en las comunidades indígenas. Segundo, precisó que se abstendría de pronunciarse sobre la solicitud de exequibilidad condicionada en el sentido de incluir a las comunidades ROM, en el alcance de la medida objetivo de revisión.

74. A partir de la demanda, las intervenciones y el concepto rendido por la Procuradora General de la Nación, le corresponde a la Sala Plena absolver este problema jurídico: ¿el

parágrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, el cual regula las condiciones de prestación del servicio de educación en las comunidades indígenas, está incurso en una omisión legislativa y vulnera el principio de igualdad y no discriminación al no incluir a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras?

75. Para resolver el cuestionamiento jurídico planteado anteriormente, el proyecto se referirá (i) al carácter pluralista y multicultural de la nación colombiana; (ii) a los derechos a la identidad étnica y a la autonomía de las comunidades NARP; y, (iii) a la etnoeducación como mecanismo para garantizar la identidad cultural de los pueblos NARP. Luego, explicará (iv) la importancia del principio de igualdad para materializar las garantías constitucionales referidas, y, (v) establecerá el alcance del parágrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 objeto de control. A partir de lo anterior, la Sala Plena (vi) evaluará la constitucionalidad del aludido parágrafo.

D. El carácter pluralista y multicultural de la nación colombiana

76. La Corte Constitucional ha destacado que los Estados han abordado la diferencia étnico-cultural entre los grupos minoritarios y la cultura mayoritaria, a través de (i) la asimilación,⁴⁹ (ii) el crisol de culturas,⁵⁰ y, (iii) el multiculturalismo. Los dos primeros modelos propenden por una homogenización, en la que los grupos minoritarios debían responder al contexto marcado por las mayorías. Por el contrario, el multiculturalismo parte de la idea de que las diferentes culturas étnicas participan de la vida política y económica general de la sociedad, en condiciones de igualdad, a pesar de que coexisten por separado.⁵¹ Bajo esa perspectiva, la identidad étnica deja de ser un asunto privado para convertirse en un elemento que puede influir en la esfera de lo público, en la democracia y en la construcción de la sociedad, desde un diálogo intercultural.

77. Este último paradigma fue acogido en la Constitución de 1991,⁵² la cual instituyó el carácter pluralista de Colombia como un Estado Social de Derecho, principio axial de su organización política (art. 1°).⁵³ Por ende, señala que el Estado reconoce y protege la

⁴⁹ Esa perspectiva implicaba que los grupos minoritarios abandonaran las costumbres propias para adoptar las de la sociedad mayoritaria. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2021.

⁵⁰ Según ese modelo, el intercambio entre culturas propiciaba escenarios en los que las diversas visiones resultaban mezcladas. Esa situación conllevaba a la creación de nuevas perspectivas culturales que hacían desvanecer la diferencia inicial. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2021. Esa decisión, a su vez, citó: GIDDENS, Anthony y SUTTON, Philip W. *Conceptos esenciales de Sociología*. Alianza editorial. Madrid, 2017. p. 773 y 774

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² La Constitución concreta este modelo de Estado a través de varios preceptos constitucionales, como, por ejemplo: (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado pluralista (artículo 1°); (ii) el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7°); (iii) la protección de la riqueza cultural de la Nación (artículo 8°); (iv) el reconocimiento de las lenguas y dialectos de las comunidades étnicas diversas como oficiales dentro de sus territorio (artículo 10); (v) la garantía de que los territorios comunales, los terrenos de resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación es inalienable, imprescriptible e inembargable (artículo 63); (vi) el derecho de los grupos étnicos diversos a desarrollar su identidad cultural (artículo 68); (vii) el deber que tiene el Estado de proteger todas las manifestaciones culturales, dado que tienen la misma dignidad e igualdad (artículo 70); y (viii) la previsión de que la guarda del patrimonio cultural está en cabeza del Estado (artículo 72). *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁵³ La Corte Constitucional ha señalado que “*el pluralismo es un presupuesto social y un valor normativo. Con la primera acepción, la Corte ha subrayado que la sociedad carece de un único proyecto político para alcanzar la paz y la prosperidad. El papel de la Carta Política se concreta en fijar las condiciones para que cada persona o grupo realicen su plan de vida,*

diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (art. 7°); impone, al Estado como a todas las personas, la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (art. 8°); establece que “[l]as lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios” y que “[l]a enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe” (art. 10°), y, señala que “[l]a cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país” (art. 70).

78. En un mismo sentido, el Convenio 169 de la OIT define en su artículo 1.1 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*”. Ese convenio impone a los Estados, con la participación de esos pueblos, la obligación de proteger sus derechos y garantizar el respeto por su integridad, para lo cual deben incluirse medidas como el respeto por su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones (art. 2°). Por último, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial consagra el compromiso para los Estados signatarios de prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas.

79. En ese escenario, la Constitución reconoció que las comunidades NARP son un grupo étnicamente diferenciado y les otorgó ciertas garantías concretas,⁵⁴ al regular (i) la jurisdicción agraria y rural (art. 238A),⁵⁵ (ii) las circunscripciones territoriales especiales de la Cámara de Representantes (art. 176),⁵⁶ (iii) las condiciones especiales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310),⁵⁷ y, (iv) los derechos de las comunidades negras ubicadas en la cuenca del Pacífico (art. 55 transitorio).⁵⁸ En esta última norma le ordenó al Congreso expedir, previo estudio por

sin que sea viable imponer un solo modus vivendi. Con la segunda cualidad, esta Corporación ha advertido que rige la supremacía de las reglas de juego en una sociedad, por lo que se garantiza la coexistencia de distintas opiniones, valores y creencias en un contexto de deliberación. De los contenidos mencionados, se desprende que el Estado tiene la obligación de defender los derechos fundamentales por igual de todos los grupos étnicos y las normas que facilitan la pluralidad de formas de vida”. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁵⁴ Esta Corte ha dicho que la referencia a dichas comunidades en la Constitución “no agota a todos los grupos étnicos en Colombia, por lo que pueden existir más comunidades de este tipo, por ejemplo, el pueblo gitano o Rom. Lo anterior, en razón de que el artículo 70 superior reconoce la igualdad y la dignidad de todas las culturas que conviven en el país”. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁵⁵ Constitución Política de 1991, artículo 238 A: “La ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: **Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos** y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado” Énfasis añadido.

⁵⁶ Constitución Política de 1991, artículo 176: “<Inciso modificado por el artículo 6 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la **comunidad raizal** de dicho departamento, de conformidad con la ley” Énfasis añadido.

⁵⁷ Constitución Política de 1991, Artículo 310. “...Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las **comunidades raizales** de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas”. Énfasis añadido.

⁵⁸ Constitución Política de 1991, artículo transitorio 55: “Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, **una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas**

parte de una comisión especial que el Gobierno creó para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habría de demarcar la misma ley y establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social (art. 55 transitorio).⁵⁹

80. De conformidad con lo dispuesto en tales disposiciones, la jurisprudencia ha concluido que el Estado no solo está obligado a aceptar, respetar y promover la variedad de cosmovisiones y la multiplicidad de formas de percibir, pensar y actuar en la sociedad,⁶⁰ sino que también debe procurar que las etnias y sus miembros participen en la dinámica social con sus rasgos culturales distintivos y particulares. Ello significa que la pluralidad va más allá del reconocimiento de la existencia de múltiples visiones y percepciones del mundo en un mismo espacio-tiempo. Busca armonizar todas las diferencias para que la institucionalidad las cobije, proteja y convoque,⁶¹ a través de diversas instituciones, entre ellas, el reconocimiento de derechos diferenciados o especiales, en virtud de la pertenencia étnica, como los derechos de las comunidades étnicas a mantener su identidad étnica y cultural de forma autónoma, pero en condiciones de igualdad respecto de los demás colectivos étnicos.

rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. // En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. // La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. // La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social. // PARAGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista. // PARAGRAFO 2o. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley” Énfasis añadido. Ese mandato fue cumplido con la expedición de la Ley 70 de 1993, “[p]or la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.” El numeral 5° del artículo 2° de esa ley define las comunidades negras como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.”

⁵⁹ Constitución Política de 1991, artículo transitorio 55: “[d]entro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. // En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. // La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. // La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social. // PARAGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista. // PARAGRAFO 2o. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley” Énfasis añadido. Ese mandato fue cumplido con la expedición de la Ley 70 de 1993, “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.” El numeral 5 del artículo 2° de dicha ley define las comunidades negras como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.”

⁶⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-380 de 1993 y T-568 de 2017.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2002.

E. Los derechos a la identidad étnica y a la autonomía de las comunidades NARP⁶²

81. En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha señalado que el reconocimiento constitucional del carácter pluralista y multicultural de la nación resultó insuficiente para evitar los conflictos inter e intra étnicos.⁶³ Así, los derechos universales no lograron responder a la situación social e histórica de las comunidades tribales⁶⁴ o respetar su dignidad. En consecuencia, se consolidaron “*garantías externas⁶⁵ en favor de los valores tradicionales de los grupos étnicos minoritarios. Es decir, derechos diferenciados⁶⁶ o especiales en función de la pertenencia étnica⁶⁷, entre ellos, la identidad étnica y cultural.*”⁶⁸

82. Esta Corte ha precisado que esas garantías tienen que ver con el reconocimiento que las comunidades étnicas⁶⁹ hacen del “*sentido que... [ellas] tiene[n] de sí mism[as]*”,⁷⁰ el cual surge de una construcción propia y de su interacción con los demás sectores de la sociedad.⁷¹ En medio de esa construcción dialógica, la identidad de la comunidad puede ser reconocida o negada.⁷² Incluso, puede generar una imagen devaluada de cierto colectivo étnico que desnaturalice su identidad.⁷³ En atención a ello, la Constitución reconoce que todas las culturas tienen igual valor, en virtud del principio de dignidad.⁷⁴

83. Con fundamento en lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “*los colectivos étnicos tienen derecho a exigir que la sociedad mayoritaria los conciba en el marco de sus especificidades culturales, reconozca y acepte su identidad étnica y cultural. Solo así, pueden: (i) conservar sus costumbres y percepciones con dignidad; y, (ii) asegurar que la sociedad valore la potencialidad de su identidad cultural en la interacción social.*”⁷⁵ Asimismo, pueden reclamar el respeto y protección de su autodeterminación y autonomía cultural. Esto facilita que puedan expresar su imagen y formas de vida”.⁷⁶

84. Al respecto, en Sentencia T-154 de 2021,⁷⁷ esta Corporación aseguró que:

⁶² Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-281 de 2019, T-154 de 2021 y C-137 de 2024.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2021.

⁶⁴ KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996, p. 17.

⁶⁵ *Ibidem*. P. 58.

⁶⁶ KYMLICKA, Will et al. *Cosmopolitismo: Estado-nación y nacionalismo de las minorías*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.

⁶⁷ BORRERO GARCÍA, Camilo. La cultura como derecho: acertijos e interrogantes. *Derechos culturales*, p. 185.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017.

⁷⁰ FRASER, Nancy. *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista*. *New left review*, 2000, vol. 1, p. 132.

⁷¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019 y C-137 de 2024.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-778 de 2005, C-208 de 2007, C-882 de 2011, C-293 de 2012, T-465 de 2012 y C-137 de 2024.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-154 de 2021 y T-219 de 2022.

⁷⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁷⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-882 de 2011 y T-444 de 2019.

“[E]sta garantía faculta a los grupos tribales a: (i) tener su propia vida cultural; (ii) profesar y practicar su propia religión; (iii) preservar, practicar, difundir y reforzar sus valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones políticas, jurídicas, sociales y culturales, entre otras; (iv) emplear y preservar su propio idioma; (v) no ser objeto de asimilaciones forzadas. También, (vi) conservar, acceder privadamente y exigir la protección de los lugares de importancia cultural, religiosa, política, etc. para la comunidad; (vii) conservar y exigir protección a su patrimonio cultural material e inmaterial; (viii) utilizar y controlar sus objetos de culto; (ix) revitalizar, fomentar y transmitir a las generaciones presentes y futuras sus historias, tradiciones orales, filosofía, literatura, sistema de escritura y otras; (x) emplear y producir sus medicinas tradicionales y conservar sus plantas, animales y minerales medicinales; (xi) participar en la vida cultural de la Nación. De igual forma, (xii) seguir un modo de vida según su cosmovisión y relación con los recursos naturales; (xiii) preservar y desarrollar sus modos de producción y formas económicas tradicionales; y, (xiv) exigir protección de su propiedad intelectual relacionada con obras, creaciones culturales y de otra índole.”⁷⁸

85. En suma, el derecho a la identidad étnica permite que los colectivos que no comparten los valores culturales, sociales y económicos de la sociedad mayoritaria disfruten de sus derechos fundamentales dentro de su propia visión del mundo. Es decir, garantiza que las comunidades étnicas puedan expresarse y autodeterminarse de conformidad con su cosmovisión propia, dentro y fuera de su ámbito territorial.⁷⁹ En esa medida, el derecho a la identidad étnica solo ampara a los sujetos colectivos y a sus integrantes,⁸⁰ sino que preserva la diversidad cultural del Estado.⁸¹

86. Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que los pueblos tribales tienen derecho a definir sus asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos de forma autónoma y de acuerdo con su cosmovisión. Esta garantía es conocida como el derecho a la autonomía de los colectivos étnicos y tiene como fin garantizar que la colectividad y sus miembros preserven su identidad étnica. Además, su ejercicio asegura la pluralidad porque permite salvaguardar las diferencias y la gestión multicultural de la diversidad.

87. Para esta Corporación, la anotada garantía *iusfundamental* tiene dos ámbitos de protección.⁸² El primero, de carácter *externo*, involucra el derecho de los colectivos étnicos a ser tenidos en cuenta en las decisiones que los afectan⁸³ y la garantía que tienen algunos de ellos a la participación política de las comunidades en el Congreso de la República. El segundo, de naturaleza *interna*, garantiza que el grupo étnico conserve o modifique sus formas de gobierno y autodetermine sus dinámicas sociales, culturales, espirituales e, incluso, educativas. Ello implica que, *prima facie*, el Estado no puede intervenir en las decisiones de los grupos étnicos,⁸⁴ so pena de vulnerar su autonomía, su

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022.

⁷⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2005.

⁸⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2005, C-882 de 2011 y C-480 de 2019.

⁸¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2005.

⁸² Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-973 de 2009, T-973 de 2014 y T-650 de 2017.

⁸³ “[M]ediante la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, el derecho a la consulta previa o la necesidad de la obtención del consentimiento previo libre e informado, de conformidad con el nivel de impacto de la decisión o la medida que pueda afectarlos”. Corte Constitucional, Sentencias SU-123 de 2018 y T-541 de 2021.

⁸⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-979 de 2006.

identidad cultural y el carácter plural y multicultural del Estado. Con todo, “*esas facultades no son absolutas. En caso de conflicto con los derechos de otras personas, deben ponderarse y pueden ceder en relación con otras normas superiores.*”⁸⁵

88. En conclusión, todos los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a definir sus asuntos de forma autónoma y en atención a su identidad étnica y cultural. Ello no solo involucra el autorreconocimiento de la comunidad, y su derecho a determinar autónomamente sus propias dinámicas sociales, políticas, culturales, religiosas e, incluso, educativas. También, exige que la sociedad mayoritaria reconozca a esa población como un grupo étnicamente diferenciado. A partir de estas garantías, las comunidades étnicas pueden (i) conservar sus costumbres y percepciones con dignidad; (ii) expresar su imagen y formas de vida;⁸⁶ (iii) asegurarse de que la sociedad mayoritaria valore la potencialidad de su identidad cultural en la interacción social,⁸⁷ y, (iv) reclamar el respeto y protección de su autodeterminación y autonomía cultural. Así, el no reconocimiento efectivo de la comunidad como un grupo étnicamente diferenciado afecta su identidad cultural.

89. A pesar de lo anterior, el reconocimiento de la identidad étnica de las comunidades NARP no ha sido un asunto pacífico. En efecto, “*la ausencia de afrocolombianos en la constituyente, las dificultades que supuso que tuvieran que canalizar sus peticiones a través de los representantes indígenas, y el precedente que, precisamente, crearon entre algunos sectores de la asamblea las conquistas alcanzadas por los indígenas en el reconocimiento de sus derechos territoriales*” tuvieron un impacto considerable en los debates sobre la inclusión de las comunidades NARP en la Constitución de 1991.⁸⁸ Incluso, conllevaron a que el artículo transitorio 55 limitara el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras, a aquellas que han ocupado “*tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico.*”⁸⁹

90. Para algunos académicos, la circunstancia descrita generó un déficit de protección para las poblaciones NARP ubicadas por fuera del Pacífico colombiano, pues no se tuvo en cuenta las problemáticas de los afrocolombianos ubicados en otras regiones del país o en contextos urbanos.⁹⁰ Con todo, las comunidades NARP ubicadas en el Atlántico invocaron los preceptos establecidos en la Ley 70 de 1993 para realizar sus procesos organizativos y solicitaron la titulación de territorios colectivos. Ello generó intensos debates sobre el ámbito de aplicación de esa ley, e incluso, conllevó a que estos colectivos fueran invisibilizados como consecuencia de la falta de reconocimiento estatal.⁹¹

91. Con ocasión de los movimientos sociales de los colectivos NARP, el Estado ha reconocido, de forma paulatina, que la protección de la diversidad étnica de esos grupos no es exclusiva de las comunidades ubicadas en el Pacífico. De hecho, la jurisprudencia

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias T-466 de 2016 y T-080 de 2018.

⁸⁶ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

⁸⁷ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2021.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-576 de 2014.

⁸⁹ Artículo transitorio 55 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 70 de 1993.

⁹⁰ Valencia Peña, Inge Helena. 2011. «Lugares De Las Poblaciones Negras En Colombia: La Ausencia Del Afrocaribe Insular». *Revista CS*, n.º 7 (julio), 309-50. Disponible en: <https://doi.org/10.18046/recs.i7.1046>. Consultado el 5 de mayo de 2022.

⁹¹ *Ibidem.*

constitucional ha cumplido un rol trascendental en el reconocimiento a la identidad étnica de *todas* las comunidades negras. En concreto, la Sentencia C-530 de 1993 se refirió a la identidad del pueblo raizal, al estudiar la constitucionalidad del Decreto 2762 de 1991, relacionado con el control de la densidad poblacional del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Allí señaló que *“la cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado (art. 7°) y tiene la calidad de riqueza de la Nación (art. 8°)”*. Luego, la Sentencia T-422 de 1996 fue la primera decisión en establecer que la protección especial establecida en la Constitución y la ley a ciertas comunidades negras cubija a todos los grupos NARP, sin importar su ubicación geográfica.

92. Posteriormente, la Sentencia T-955 de 2013 dispuso que, en virtud del Convenio 169 de la OIT y de las disposiciones constitucionales y legales que protegen a los pueblos indígenas y tribales, los grupos afrocolombianos tienen derecho a que se les reconozca como comunidades étnicas. A su vez, la Sentencia T-576 de 2014 precisó que el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993 no pueden constituir una barrera infranqueable para la protección de la diversidad étnica, ni desnaturalizar el ámbito de protección consagrado en el bloque de constitucionalidad a las comunidades negras. Para esta Corte, el Estado está obligado a garantizar que las comunidades NARP tengan el grado de trato preferente que se les ha reconocido, sin que las zonas geográficas que habiten o su relación con el territorio tenga algún tipo de incidencia.

93. Con todo, esta Corporación ha identificado que la reivindicación de la identidad étnica de las comunidades negras es un proceso en construcción. Sobre este asunto, la Sentencia C-295 de 2019 identificó que el censo del 2005 *“fue denunciado por algunos líderes afro como un ‘genocidio estadístico’ 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.”*⁹² Esa situación fue replicada en el censo del 2018.⁹³ De manera que decisiones semejantes de política pública pueden debilitar el reconocimiento étnico afrocolombiano.

94. Por su parte, en la Sentencia T-219 de 2022, esta Corte aseguró que:

“[A]ún queda camino por recorrer para la protección de la cultura y tradición de los afrocolombianos en todo el territorio nacional. Tal vez, el obstáculo más grande en el

⁹² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-205 de 2019. La Sala Plena sustentó su postura en que *“el cambio de última hora que excluyó los términos ‘moreno’ y ‘trigueño’ en la encuesta de la DANE 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)”*.

⁹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *“Población Negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018”*. 6 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>. P. 11. Consultado el 5 de mayo de 2022.

reconocimiento de la identidad étnica de las comunidades negras es la homogenización cultural, la cual está más marcada en el Atlántico que en el Pacífico. Conforme a las cifras del DANE, entre los censos del 2005 y 2018 hubo una reducción del 30% de las personas que se auto reconocen como población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera (en adelante NARP). Según esa entidad, a nivel urbano, la ciudad más afectada por la disminución del autorreconocimiento de las personas como miembros de esa población fue Barranquilla. Allí, la reducción de las personas identificadas como NARP fue del 60,1%.⁹⁴ Parte importante de las comunidades afrodescendientes ubicadas en la Costa Atlántica no se auto identifican completamente como negras. Su identidad resulta diluida en el regionalismo costeño o caribeño con ocasión del mestizaje biológico y cultural que ocurrió en esa zona del país.⁹⁵ Las estadísticas no contemplan a las personas morenas o trigueñas que pueden pertenecer a estas comunidades. Esa situación aumenta la falta de visibilidad de las comunidades NARP del Atlántico^{96,97}.

95. En este punto, la Sala Plena considera oportuno aclarar que la expresión “comunidades NARP” ha sido utilizada para referirse a los grupos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, los cuales cuentan con distintas instituciones de representación. Entre ellas, las formas y expresiones organizativas, las comisiones consultivas departamentales, distrital de Bogotá, y de Alto Nivel, entre otras, tal y como lo dispone el artículo 2.5.1.1.12. del Decreto 1640 de 2020.⁹⁸

96. Ese vocablo ha sido definido por el Ministerio de Justicia,⁹⁹ como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que tienen una cultura propia, comparten historia y poseen tradiciones y costumbres las cuales les permiten revelar y conservar una conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Esta acepción parte de la definición de comunidad negra¹⁰⁰ contenida en el artículo 2º de la Ley 70 de 1993.

⁹⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Población Negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018”. 6 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>. Consultado el 5 de mayo de 2022.

⁹⁵ *Ibidem*. P. 12.

⁹⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 2019.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022.

⁹⁸ Decreto 1640 de 2020, “Por el cual se sustituye el Capítulo 1, relacionado con la conformación y reglamentación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, se adiciona el Capítulo 5, relacionado con el Registro de instituciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y se adiciona el Capítulo 6, relacionado con la Participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”. Artículo 2.5.1.1.12. Instituciones de representación. “Son instituciones de representación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras: // 1. Los Consejos Comunitarios. // 2. Las formas y expresiones organizativas de que trata el presente capítulo; // 3. Las comisiones consultivas departamentales, distrital de Bogotá, y de Alto Nivel. // 4. Las demás que determine la ley”.

⁹⁹ Ministerio de Justicia. Comunidades Afrocolombianas. Consúltese en internet: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Paginas/comunidades-afrocolombianas-narp.aspx#:~:text=Es%20el%20conjunto%20de%20familias,distinguen%20de%20otros%20grupos%20C3%A9tnicos.>

¹⁰⁰ “Dentro y fuera de las comunidades negras afrocolombianas se ha generado un amplio debate- que aun no se resuelve- acerca de cuál es el etnónimo correcto para denominarlas. Afrocolombiano (a) ha sido el término con el que se ha pretendido el reconocimiento del valor cultural y étnico de estas comunidades con huellas de africanía; sin embargo los detractores de este término han señalado que éste opera a manera de eufemismo que invisibiliza los imaginarios negativos y las prácticas de discriminación alrededor de las negritudes en el contexto colonial, y sus pervivencias hasta la actualidad. Por esta razón algunos movimientos se han autodenominado negritudes, para hacer énfasis en la carga peyorativa y en los imaginarios negativos alrededor del color de piel “negro”, que hicieron de esta categoría colonial un dispositivo legitimador de marginación social, que debe reconocerse mientras a su vez se lleva a cabo un proceso de resignificación de lo negro, y de los aportes afrocolombianos a la construcción de la nación colombiana”. Ministerio de Cultura de la República de Colombia. “Afrocolombianos, población con huellas de africanía”, disponible en:

97. Por su parte, la Sentencia SU-097 de 2017 identificó que la población afrodescendiente raizal ubicada en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene unas características propias entre las que se encuentran (i) su cultura isleña, derivada de un sincretismo causado por la interacción entre distintas idiosincrasias como la africana, la española, la inglesa o la holandesa; (ii) una religión propia, y (iii) un pasado cercano a los pueblos antillanos contiguos. En ese sentido, advirtió que, dada su especificidad cultural, la comunidad raizal ha sido sujeto de normas y políticas específicas. Esto se refleja, por ejemplo, en la circunscripción especial que estas tienen en el Congreso de la República, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución (modificado por el artículo 6° del Acto Legislativo 2 de 2015).

98. A su turno, la comunidad palenquera, de manera general, está conformada por los descendientes de esclavos que, mediante actos de resistencia y libertad, se refugiaron en territorios de la costa norte de Colombia desde el siglo XV, lugares que se denominaron palenques. De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV,¹⁰¹ existen cuatro palenques reconocidos: San Basilio de Palenque (Mahates – Bolívar), San José de Uré (Córdoba), Jacobo Pérez Escobar (Magdalena) y la Libertad (Sucre).

99. Esta Corte exalta y reconoce la riqueza, diversidad e importancia cultural que ostentan cada uno de los grupos que confluyen en el término NARP. Esas comunidades ostentan unas características propias que honran la pluralidad de la nación colombiana y que merecen la mayor protección de parte del Estado y la sociedad, en cuanto a la preservación y transmisión de sus costumbres a las generaciones venideras. De manera que, la decisión de esta Sala consistente en agrupar a esas comunidades, bajo la abreviatura NARP, no tiene el ánimo de desconocer las particularidades propias anteriormente anotadas de cada uno de los grupos individuales referidos. Por el contrario, pretende adoptar una perspectiva inclusiva que tenga en cuenta a todos los grupos poblacionales que puedan encontrarse en situaciones semejantes.

100. En conclusión, las comunidades NARP son colectivos étnicamente diferenciados que tienen derecho a definir sus asuntos políticos, jurídicos, sociales, culturales, religiosas e, incluso, educativos, de forma autónoma, en atención a su cosmovisión. En esa medida, la sociedad mayoritaria y las instituciones públicas tienen el deber de reconocer a esas poblaciones como grupos étnicamente diferenciados. En otras palabras, deben adoptar los mecanismos necesarios para respetar las decisiones que los grupos NARP tomen en aras de (i) conservar sus costumbres y percepciones con dignidad; (ii) expresar su imagen y formas de vida;¹⁰² (iii) asegurar de que la sociedad mayoritaria valore la potencialidad de su identidad cultural en la interacción social;¹⁰³ y, (iv) reclamar el respeto y protección de su autodeterminación y autonomía cultural.

<https://mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

¹⁰¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV. Consúltense en internet:

[https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Existen%204%20Palenques%20reconocidos%3A%20San,y%20La%20Libertad%20\(Sucre\).](https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Existen%204%20Palenques%20reconocidos%3A%20San,y%20La%20Libertad%20(Sucre).)

¹⁰² *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-480 de 2019.

¹⁰³ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2021.

F. La educación como mecanismo para garantizar la pervivencia de las comunidades NARP y su identidad étnica y cultural

101. La Sala Plena de la Corte Constitucional resalta la importancia que tiene la educación para las diversas comunidades étnicas y culturales que comparten el territorio colombiano. La denominada etnoeducación permite que esas comunidades preserven sus cosmovisiones propias y las transmitan de generación en generación. Esto, mediante el uso de herramientas pedagógicas propias que honren sus tradiciones, a pesar de que, en algunos casos, difieran de la enseñanza occidental o preponderante en los modelos educativos bajo los cuales se rige la mayoría del país.

102. De manera general, la Constitución Política consagra la educación en dos dimensiones: como un derecho de cada persona y como un servicio público con una función social (art. 67). La educación es un derecho fundamental para los niños y las niñas (art. 44), al tiempo que los adolescentes tienen derecho a una formación integral (art. 45). Adicionalmente, el artículo 67 designa como fines de la educación “*el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*”. Establece que el Estado, la sociedad y la familia son corresponsables de la educación; impone su obligatoriedad entre los cinco y los quince años de edad, y señala que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia del servicio educativo, “*con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos*”, entre otros asuntos.

103. Por su parte, el artículo 68 *ibidem* dispone que “*los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos*”. Asimismo, establece que “*la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica*”; delega a la ley la garantía de la profesionalización y dignificación de la actividad docente, y prevé que “*los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural*”. El artículo 70 le atribuye al Estado el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos, en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

104. También existen instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y que se refieren a la importancia de la educación en las comunidades étnicas y culturales de cada país. En el PIDESC, los Estados reconocen que se le debe conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles en la educación de los hijos a su cargo (art. 10.1). Ese tratado también establece que los Estados signatarios “*reconocen el derecho de toda persona a la educación*”, la cual debe, entre otros objetivos, “*favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos*” (art. 13.1). Adicionalmente, promueve que los hijos y pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 13.3).

105. A su turno, la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece que los Estados signatarios se comprometen a adoptar medidas, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la efectividad de ciertos derechos como la educación y la cultura (art. 26). Asimismo, el artículo 12.4 de esa convención establece que los padres y tutores tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

106. Por otra parte, el Convenio 169 de la OIT le impone a los Estados el deber de adoptar medidas dirigidas a garantizar a los miembros de las comunidades étnicas *“la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”*. También, dispone que *“los programas y servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”* (art. 27).

107. Ese convenio indica que los Estados deberán promover que los pueblos étnicos tengan la oportunidad de dominar la lengua nacional, al mismo tiempo que, cuando sea viable, deberá enseñarse a los niños y a las niñas *“a leer y escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezca”* (art. 28). Finalmente, precisa que *“un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional”* (art. 29).

108. A su turno, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial¹⁰⁴ consagra el derecho a la educación de toda persona en condiciones de igualdad, sin distinción de raza, color ni origen nacional o étnico (artículo 5, literal e, numeral v). Adicionalmente, dispone en su artículo 7º que *“los Estados parte se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos.”*

109. La educación de las comunidades étnicas que coexisten en Colombia se ha consagrado, principalmente, a través de los siguientes cuerpos normativos: la Ley 70 de 1993 (*“[p]or la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”*), la Ley 115 de 1994¹⁰⁵ (*“[p]or la cual se expide la ley general de educación”*), el Decreto

¹⁰⁴ Incorporada a Colombia mediante la Ley 22 de 1981.

¹⁰⁵ Se resaltan las siguientes disposiciones de la Ley 115 de 1994, relacionadas con la educación:

Artículo 55. Definición de Etnoeducación. Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones. Parágrafo. En funcionamiento las entidades territoriales indígenas se asimilarán a los municipios para efectos de la prestación del servicio público educativo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 60 de 1993 y de conformidad con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial.

Artículo 56. Principios y fines. La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley y tendrá en cuenta además los criterios de integralidad, interculturalidad, diversidad

804 de 1995 (“[p]or el cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”) y el Decreto 1075 de 2015 (“[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”).

110. Al respecto, cabe destacar la Ley 70 de 1993. En su artículo 32, estableció que el Estado reconoce y garantiza a las comunidades negras su derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones étnicas y culturales. Para tal efecto, las autoridades competentes deben adoptar las medidas que correspondan para adaptar los currículos correspondientes a cada nivel educativo. A su turno, el artículo 34 señala que la educación de esos grupos debe considerar el ambiente, el proceso productivo, así como su vida social y cultural. Por ende, los ya mencionados programas curriculares deben reflejar y respetar ese patrimonio económico, natural, cultural y social, así como los valores artísticos, medios de expresión y creencias religiosas de las comunidades NARP. Todo lo anterior, con el fin de que sus integrantes puedan adquirir las actividades y destrezas necesarias para desenvolverse en su medio social.

111. En línea con lo anterior, el artículo 35 de la Ley 70 de 1993 establece que el servicio de educación a cargo del Estado para las comunidades NARP debe desarrollarse en cooperación con ellas. Esto, con el fin de que esa educación responda a sus necesidades particulares, historia, conocimientos, técnicas, sistema de valores, formas lingüísticas y dialectales, así como a sus aspiraciones sociales, económicas y culturales. En esa medida, es un deber del Estado reconocer y garantizar a las comunidades NARP el que puedan crear instituciones propias de educación y comunicación, de conformidad con las reglas definidas por la autoridad respectiva. En línea con lo anterior, y de la mano con lo establecido en el artículo 13 de la Constitución, el artículo 36 de la Ley 70 precisa que la educación de esas comunidades debe desarrollar conocimiento y aptitudes generales que le ayuden a sus integrantes a participar plenamente –en condiciones de igualdad– en su propia comunidad y en el ámbito nacional.

112. A su turno, el artículo 55 de la Ley 115 de 1994 define la etnoeducación como la educación de los grupos étnicos que integran la nacionalidad colombiana y que poseen una cultura, lengua, tradiciones y fueros propios y autónomos. La etnoeducación debe estar ligada al ambiente, a los procesos productivos, a los ámbitos sociales y culturales de esos grupos, con el respeto debido por sus creencias y tradiciones. Se rige por los principios y fines generales de la educación consagrados en esa ley, pero además tiene en cuenta los criterios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Lo anterior, con el fin de afianzar la identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos culturales. A su turno, el artículo 57 *ibidem*

lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.

Artículo 57. Lengua Materna. En sus respectivos territorios, la enseñanza de los grupos étnicos con tradición lingüística, propia será bilingüe, tomando como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo, sin detrimento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 21 de la presente ley.

Artículo 58. Formación de educadores para grupos étnicos. El Estado promoverá y fomentará la formación de educadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, así como programas sociales de difusión de las mismas.

establece que la enseñanza de los grupos étnicos en sus respectivos entornos será bilingüe para aquellos grupos con tradición lingüística, con fundamento en la lengua materna del respectivo grupo.

113. Para poner en práctica lo anterior, según el artículo 42 de la Ley 70 de 1993, le corresponde al Ministerio de Educación formular y ejecutar una política de etnoeducación para los grupos NARP. Para ese fin, debe crearse una comisión pedagógica que asesore esa política, en la que deben intervenir tales comunidades. A su turno, el artículo 58 de la Ley 115 de 1994 señala que el Estado debe promover y fomentar la formación de etnoeducadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos.

114. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado la etnoeducación en sus decisiones de revisión de tutela y de control abstracto. Por ejemplo, la Sentencia T-586 de 2007 se refirió a las comunidades negras, al fallar sobre el caso de una persona que aseguraba pertenecer a esa comunidad, con el fin de acceder a un cupo universitario para minorías étnicas. Esta Corte resolvió tutelar los derechos fundamentales de la accionante, para lo cual recordó que la Ley 70 de 1993 “*reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales*” (art. 32). Así como que la promoción del acceso y la permanencia en la educación de las personas que pertenecen a la población afrocolombiana requiere de medidas afirmativas y que la verificación de pertenencia a dicha minoría no puede basarse únicamente en consideraciones geográficas o espaciales.

115. Por otra parte, en sede de control abstracto, la Sentencia C-054 de 2013 resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos artículos de la Ley 739 de 2002, relacionada con el Festival de la Leyenda Vallenata. Ese fallo declaró inexecutable la expresión “*de obligatorio cumplimiento*” contenida en el literal c) del artículo 3° de la Ley 739 de 2002. También, declaró executable el resto del literal, en el entendido que la cátedra “*valores y talentos vallenatos*” ‘Consuelo Araujo Noguera’ es optativa para los establecimientos educativos y padres de familia, y sin perjuicio de la promoción de otras expresiones culturales. Esta Corte concluyó que el Congreso de la República no había violado los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y NARP del Departamento del César, al autorizar al gobierno nacional a crear un espacio de promoción cultural regional y nacional (la cátedra de valores y talentos vallenatos), siempre y cuando esa cátedra no fuese obligatoria. Así, en la implementación de ese programa educativo, se debían respetar la identidad de esos grupos étnicos.

116. Para arribar a la conclusión anotada, la Corte Constitucional consideró lo siguiente respecto de los cinco principios de la etnoeducación, según la Ley General de Educación:

“4.3.1. Interculturalidad. La educación que se imparta a las comunidades culturalmente diferenciadas debe propender por la capacidad de generar habilidades para el diálogo entre diferentes culturas. (...). La interculturalidad supone el derecho de acceder a todos los conocimientos, saberes o manifestaciones artísticas. Tanto las que se llaman ajenas o provenientes de una cultura de la que se es distante, como las que vienen de la cultura propia.”

“La etnoeducación no supone dejar de lado la educación oficial y mayoritaria, y concentrarse únicamente en los saberes propios. La interculturalidad supone la capacidad de desenvolverse en diversos ámbitos culturales. (...) La formación de docentes para grupos étnicos, por tanto, no sólo depende de promover la formación misma de estas personas, sino también mediante programas sociales de difusión de las culturas y las lenguas de estos grupos étnicos. Según la reglamentación de la Ley, la interculturalidad es entendida como ‘la capacidad de conocer la cultura propia y otras culturas que interactúan y se enriquecen de manera dinámica y recíproca, contribuyendo a plasmar en la realidad social, una coexistencia en igualdad de condiciones y respeto mutuo’ (art. 2, Decreto 804 de 1995).

“4.3.2. Participación comunitaria. *En virtud de este principio, por ejemplo, el desarrollo de un determinado tipo de cátedra, ha de ser consultado con la comunidad. (...). De acuerdo con la reglamentación de la ley, la participación comunitaria es entendida como ‘la capacidad de los grupos étnicos para orientar, desarrollar y evaluar sus procesos etnoeducativos, ejerciendo su autonomía’ (art. 2, Decreto 804 de 1995).*

“4.3.3. Flexibilidad. *(...) debe ser entendida como ‘la construcción permanente de los procesos etnoeducativos, acordes con los valores culturales, necesidades y particularidades de los grupos étnicos’ (art. 2, Decreto 804 de 1995). La diversidad en materia de educación, incluso en la oferta que se ofrece a la mayoría de la población, es un distintivo de la educación de una sociedad abierta, libre y democrática. (...) En el caso de la flexibilidad, por tanto, se está pensando en una capacidad de variabilidad y diversidad en la oferta educativa aún mayor de la tradicional y propia de una sociedad de las características indicadas. (...) La flexibilidad es importante para diferenciar los distintos grupos de comunidades, pero también para ver las diferencias entre las diversas comunidades que hacen parte de un mismo grupo, o de grupos claramente emparentados en cuanto a su génesis y desarrollo en Colombia. Es, por ejemplo, el caso de las comunidades afro, que no sólo tienen formas distintas de nombrarse a sí mismas, sino que, además, responden a realidades muy diversas. La comunidad del Palenque de San Basilio requiere medidas que permitan conservar, preservar e insertar en la historia y la memoria nacional, su lengua, el palenquero. Las comunidades raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su parte, utilizan a menudo su otro idioma (el criollo sanandresano), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-054-13.htm> entre otras razones, para poder mantener los lazos con sus familiares y comunidades que se extienden más allá de las fronteras del archipiélago, a través del caribe. Pero a la vez, pueden existir grupos como las poblaciones y comunidades negras del Chocó colombiano que se extienden a lo largo de sus costas y sus ríos, que pueden no requerir la flexibilidad antes mencionada en la educación lingüística, pero sí en otros aspectos, como por ejemplo, enseñar a conocer y manejar ciertas plantas y animales comunes de la selva o del monte, antes que ciertas situaciones ciudadanas usuales como cruzar una calle o tomar un taxi. La etnoeducación debe ser sensible a las diferentes exigencias y demandas de las poblaciones afro en Colombia, de acuerdo con sus características específicas y necesidades propias.*

“4.3.4. Progresividad. *La etnoeducación no puede diseñarse de un momento a otro. Los procesos de diálogo e interacción cultural que se requieren previamente necesitan tiempo y construcción de espacios de participación, antes de tomar las decisiones de política pública que corresponda. Los cambios y la intervención en el sistema educativo de los grupos étnicos en Colombia, por tanto, no pueden ser abruptos e inconsultos. (...) Por otro lado, la progresividad significa también que el proceso de desarrollo de la etnoeducación no puede estancarse. (...) Según la reglamentación de la Ley, la progresividad implica ‘la dinámica de los procesos etnoeducativos generada por la investigación, que articulados coherentemente se consolidan y contribuyen al desarrollo del conocimiento’ (art. 2, Decreto 804 de 1995).*

“4.3.5. Autonomía. El principio de autonomía de las comunidades indígenas y afro tiene el derecho a gobernarse a sí mismas y determinar su propio destino. En el ámbito de la etnoeducación es entendida como [...] el derecho de los grupos étnicos para desarrollar sus procesos etnoeducativo’ (art. 2, Decreto 804 de 1995 ‘Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos’). (...) La jurisprudencia ha protegido el derecho a la regulación legal diferencial de la etnoeducación, con participación de las comunidades afectadas’.”

117. Posteriormente, la Sentencia C-666 de 2016 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 2° del Decreto Ley 1278 de 2002, “[p]or el cual se dicta el Estatuto de Profesionalización Docente”, en el sentido de que debe entenderse que ese artículo “no es aplicable a los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales que prestan sus servicios educativos que prestan sus servicios a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y a aquellas ubicadas en sus territorios.” Dentro de sus fundamentos, esa providencia tuvo en cuenta que la autonomía en materia educativa es una forma de reconocer y proteger la diversidad cultural de la Nación, en tanto que la educación “constituye un medio de reproducción de la cultura.” También se afirmó que el reconocimiento de la identidad cultural en la educación a la que tienen derecho los grupos étnicos comporta la obligación estatal de “garantizar la igualdad y la dignidad de todas aquellas culturas que conviven en el país y a promover la difusión de sus valores”. Se agregó que deben existir regímenes educativos especiales que atiendan a las particularidades culturales de los grupos étnicos.

118. En la Sentencia SU-011 de 2018, la Sala Plena de esta Corte se pronunció sobre unas acciones de tutela instauradas contra una convocatoria pública para proveer cargos educativos. Entre otros asuntos, los allí accionantes consideraron que sus derechos fundamentales habían sido vulnerados, debido a que no fueron nombrados como etnoeducadores, a pesar de que superaron las etapas iniciales del respectivo concurso de méritos y fueron seleccionados para integrar la lista de elegibles. Esto, debido a la no expedición del aval de reconocimiento cultural que debía ser otorgado por la autoridad comunitaria competente del territorio NARP donde decidieron prestar sus servicios.

119. En esa providencia, esta Corte afirmó que “los pueblos étnicamente diferenciados, entre los que se cuentan las comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales y rom, así como sus miembros, tienen el derecho a una educación adecuada a su identidad y diversidad culturales; que proteja el legado de los saberes tradicionales de las comunidades; que les permita preservar y difundir su historia, cultura, religión, en la medida de lo posible, en sus idiomas o lenguas propias.” De esa manera, el derecho a la creación de un sistema educativo que respete, proteja y preserve esos derechos, implica un deber de consulta y concertación previa con las comunidades étnicas, con el fin de propiciar la formación de docentes que contribuyan “a la generación de las condiciones necesarias para que los pueblos tengan autonomía para la prestación directa del servicio.” Como conclusión de lo anterior, esta Corte aseveró que “el pluralismo y la diversidad cultural son ejes axiales del Estado Social de Derecho”, por lo que una de sus manifestaciones es el respeto a la diversidad cultural en materia educativa, de donde surge el derecho fundamental a la etnoeducación. De esto se deriva

la necesidad de garantizar simultáneamente los principios de “*acceso a la función pública mediante e mérito y la identidad y diversidad cultural.*”¹⁰⁶

120. Aunado a lo anterior, la Sentencia SU-245 de 2021 estableció que los pueblos étnicos, como sus integrantes, son titulares del derecho a la etnoeducación, desde un enfoque diferencial, el cual es indispensable para la subsistencia de esos pueblos. Además, preserva su identidad, busca superar desigualdades y discriminaciones estructurales y es una manifestación de su autonomía. El enfoque diferencial hace referencia a que la educación que reciben esos grupos debe tener en cuenta sus propias características, a partir de su cosmovisión, costumbres y tradiciones.

121. En resumen, la Constitución Política, la legislación colombiana y la jurisprudencia de esta Corte han concebido la etnoeducación como una herramienta fundamental para lograr el respeto, la conservación, la transmisión y la preservación de la identidad de las diversas comunidades étnicas que integran la Nación colombiana, entre ellas, los colectivos NARP. En esa medida, tales grupos tienen derecho a una educación que (i) respete y honre su identidad y diversidad; (ii) proteja sus saberes tradicionales o ancestrales, y, (iii) les permita preservar y difundir su historia, cultura, lenguaje y religiones propias. Para el efecto, la etnoeducación se rige por los principios de interculturalidad, participación comunitaria, flexibilidad, progresividad y autonomía.

G. El principio de igualdad como mecanismo para viabilizar el carácter pluralista y multicultural

122. Para la Corte Constitucional, el derecho a la igualdad es un instrumento fundamental para materializar los derechos a la autonomía y a la identidad étnica y cultural de las comunidades étnicas.¹⁰⁷ Tal y como se advirtió previamente, su jurisprudencia ha asegurado que todas las culturas étnicas tienen el mismo valor y, por tanto, tienen derecho a un trato en igualdad de condiciones. Sin embargo, el derecho de las comunidades étnicas a la igualdad debe entenderse desde el multiculturalismo. Ello implica dejar a un lado la idea de que dar un trato idéntico a todos los colectivos étnicos es suficiente, para aplicar el principio de igualdad desde una perspectiva material. Considerar lo contrario podría llevar incluso a una asimilación cultural homogénea.¹⁰⁸ Así se exige que el Estado (i) evite generar o permitir escenarios de discriminación directa¹⁰⁹ o indirecta¹¹⁰ en contra de esos grupos étnicos, y, al mismo tiempo, (ii) diseñe

¹⁰⁶ La Sentencia SU-245 de 2021 revisó los fallos proferidos dentro de dos acciones de tutela, relacionadas con los derechos de los etnoeducadores de un resguardo indígena. En dicho pronunciamiento, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la etnoeducación de los pueblos indígenas, sin perjuicio del derecho que asiste a otras comunidades étnicas.

¹⁰⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022.

¹⁰⁸ “Precisa trascender una concepción que articule el valor universal de los derechos y su eficacia jurídica en cada caso concreto para descender “del plano ideal al real, [pues] una cosa es la historia de los derechos del hombre, (...) y su justifi[cación] con argumentos persuasivos, y otra es asegurarles una protección efectiva”. Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2021. Esa decisión, a su vez, citó a: BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema. 1991. Págs. 40 a 45 y 111. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-629 de 2010.

¹⁰⁹ *Ibidem*, “...por las cuales se coarta o excluye a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio”.

¹¹⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2009, “aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la

políticas públicas para superar o reducir los efectos de la desigualdad material que afrontan esos colectivos en comparación con el resto de la sociedad.¹¹¹

123. El derecho a la igualdad y la cláusula de no discriminación están consagrados en el artículo 13 de la Constitución. Aquel establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato por parte de las autoridades y gozan de los mismos derechos libertades y oportunidades. Lo anterior, sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política o económica. Ese mismo artículo dispone que el Estado debe promover las condiciones necesarias para que esa igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas que se requieran en favor de grupos discriminados o marginados.

124. En el marco del sistema internacional de protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas son relevantes: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹¹² aprobado por la Ley 74 de 1968; la Declaración Americana sobre Derechos Humanos (DADH),¹¹³ incorporada a través de la Ley 16 de 1972; el Convenio 169 de 1989 de la OIT, sobre los pueblos indígenas y tribales,¹¹⁴ incorporado internamente mediante la Ley 21 de 1991, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, incorporada a través de la Ley 22 de 1981. También son relevantes el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹⁵ y la Convención Americana de Derechos Humanos.¹¹⁶

125. Específicamente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que cada Estado parte *“se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”* (art. 2.1.). Además, señala que deben reconocer que *“[t]odas las personas son iguales ante la ley y tiene derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole,*

práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado”.

¹¹¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-629 de 2010.

¹¹² Algunas de sus disposiciones han sido establecidas en la jurisprudencia constitucional como parte de bloque de constitucionalidad en sentido estricto, como, por ejemplo, las normas sobre el principio de progresividad y no regresividad, la licencia de maternidad, los derechos sindicales, los derechos de los niños y las niñas y el deber de diligencia por violencia sexual contra las mujeres, de acuerdo con lo considerado en las Sentencias T-270 de 1997, T-662 de 1997, T-569 de 1999, C-1068 de 2002, C-393 de 2007, T-078 de 2010, C-434 de 2010, C-228 de 2011, A-009 de 2015 y C-161 de 2020.

¹¹³ La jurisprudencia constitucional ha tendido a señalar que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, por ejemplo, en las Sentencias T-568 de 1999, C-452 de 2016, C-028 de 2006, C-802 de 2002, C-774 de 2001, C-500 de 2014 y C-146 de 2021.

¹¹⁴ Algunas de sus disposiciones han sido señaladas en la jurisprudencia constitucional como parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, como, por ejemplo, las normas sobre consulta previa, jurisdicción especial indígena y transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos, de acuerdo con lo considerado en la Sentencias T-606 de 2001, T-955 de 2003, SU-383 de 2003, C-030 de 2008, C-461 de 2008, T-002 de 2017 y C-290 de 2017. De una manera más general, la Corte se ha referido a que dicho convenio en su integridad hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto en las Sentencias C-401 de 2005, C-175 de 2009 y C-615 de 2009.

¹¹⁵ Ratificado mediante la Ley 74 de 1968.

¹¹⁶ Ratificada a través de la Ley 16 de 1972.

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 1º).

126. A su turno, la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que “[l]os Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (art.1º). Asimismo, establece que todas las personas son iguales ante la ley y, por ende, tienen derecho sin discriminación a una igual protección de parte de ella (art. 24). También, dispone que aún en aquellos eventos en los que proceda una suspensión de las obligaciones contraídas en virtud de esa convención, no es posible que tal suspensión entrañe discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, religión u origen social (art. 27).

127. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a la igualdad de los grupos étnicos, a partir de lo consagrado en la Convención IDH. Así lo hizo en la Sentencia del 29 de mayo de 2014 del caso ‘*Norín y Catrimán y otros vs. Chile*’, en los siguientes términos:

“202. Tomando en cuenta los criterios de interpretación estipulados en el artículo 29 de la Convención Americana y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Corte considera que el origen étnico es un criterio prohibido de discriminación que se encuentra comprendido dentro de la expresión ‘cualquier otra condición social’ del artículo 1.1. de la Convención Americana. El Tribunal ha indicado que al interpretarse el contenido de dicha expresión debe ‘elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano.’ Los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar, según el referido artículo, no son un listado taxativo o limitativo sino meramente enunciativo. La redacción de esa norma “deja abiertos los criterios con la inclusión del término ‘otra condición social’ para incorporar así a otras categorías que no hubiesen sido explícitamente indicadas”¹¹⁷

128. Por su parte, esta Corte también ha advertido la importancia de garantizar la igualdad material de las comunidades NARP, siempre bajo la perspectiva de mantener su identidad cultural y de salvaguardar sus diferencias. En concreto, la Sentencia C-454 de 1999 resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra un apartado del artículo 9º de la Ley 152 de 1994, referente a la representación de las comunidades raizales en el Consejo Nacional de Planeación. Allí la Corte estableció que el legislador puede establecer reglas particulares para esas comunidades, lo cual se justifica en “*las diferencias culturales, étnicas, geográficas, sociales y económicas de los habitantes del Archipiélago*” con el objetivo de “*preservar la identidad cultural y étnica de las comunidades nativas y efectivizar los mandatos constitucionales que, en aras del respeto a la diversidad y a su protección, deben atender las especificidades en comento.*”

129. Luego, la Sentencia C-480 de 2019 declaró exequibles las expresiones “*cabildos indígenas*” y “*asociación de cabildos indígenas*”, contenidas en el parágrafo 7º de la Ley

¹¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 29 de mayo de 2014 del caso *Norín y Catrimán y otros vs. Chile*. Consúltese en el siguiente enlace: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf

1816 de 2016, el cual regula la producción de bebidas alcohólicas tradicionales y ancestrales para el consumo propio de las comunidades, *“bajo el entendido que también incluyen a los consejos comunitarios de comunidades negras, raizales y palenqueras”*. En esa ocasión, esta Corte consideró que *“las comunidades negras, raizales y palenqueras son titulares de los derechos de reconocimiento de identidad y diversidad cultural, por lo que sus expresiones espirituales, culturales, ancestrales, medicinales, entre otras, que contienen su ethos, se encuentran protegidas por la Constitución, pues hacen parte de su autonomía e identidad.”* No obstante, puso de presente que *“ello no significa que el contenido de la protección sea idéntico, puesto que se debe ajustar a las particularidades culturales, las especificidades del régimen legal de los grupos étnicos y a la historia de los mismos.”* En ese sentido, esa providencia precisó que:

“[L]a Constitución y la jurisprudencia han concretado los principios de diversidad e identidad en derechos de reconocimiento cultural de las colectividades negras, palenqueras y raizales que pretenden eliminar las discriminaciones y negaciones históricas que han padecido esos colectivos desde la colonia hasta nuestros días. Con base en esas garantías, la Corte Constitucional ha salvaguardado la participación de las comunidades afrocolombianas, la aplicación de acciones afirmativas, así como las expresiones culturales, ancestrales y medicinales entre otras, derivado de su carácter de grupos étnicos, de acuerdo con el artículo 55 transitorio de la Constitución.

“El mencionado reconocimiento ha implicado una asimilación en relación con los derechos que tienen los pueblos indígenas y las colectividades negras, similitud que busca romper la división artificial en relación con el régimen jurídico creada desde la época hispánica y que invisibilizó con mayor intensidad el pasado africano.”

130. Posteriormente, la Sentencia C-433 de 2021 hizo extensivos los efectos de la exclusión del servicio militar obligatorio para las comunidades indígenas, a los integrantes de los grupos NARP. Esto, a partir de la configuración de los cargos por omisión legislativa relativa y vulneración del principio de igualdad. Para arribar a esa determinación, la Sala Plena consideró que ambos grupos eran comparables de la siguiente manera:

“[P]or una parte, las comunidades a las que pertenecen tienen una forma colectiva de vida y, por ende, su ausencia física puede llegar a afectar la existencia misma de la comunidad en su conjunto; y, por la otra, la vida colectiva de sus comunidades se inspira en unos valores y un modo de ser y de actuar en el mundo diferente al de la sociedad mayoritaria, lo que supone que, al sustraerlos del colectivo para prestar el servicio militar, se puede comprometer la manera como estos contribuyen a perpetuar su cultura, cosmovisión sobre el territorio y saberes ancestrales.”

131. De igual forma, la Sentencia C-520 de 2023 declaró condicionalmente exequible la expresión *“cabildos indígenas”*, contenida en el artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970 (modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005), bajo el entendido de que la Registraduría Nacional del Estado Civil también puede autorizar excepcional y fundadamente a los consejos comunitarios de las comunidades NARP para llevar el registro del estado civil. Allí, esta Corte reiteró su jurisprudencia respecto de la protección que la Constitución consagra para las comunidades afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales, como expresión de la diversidad étnica y cultural de la Nación.

132. Adicionalmente, en sede de tutela, esta Corporación ha manifestado que las comunidades NARP hacen parte de los grupos históricamente discriminados en Colombia, porque “*el devenir del país generó un estigma sobre sus formas de vida, usos y costumbres*”.¹¹⁸ En esa medida les otorgó una protección constitucional reforzada,¹¹⁹ en virtud de la cual, el Estado, tiene el deber de garantizar que no sean sometidos a escenarios de discriminación -directa o indirecta- y de diseñar políticas públicas para reducir los efectos de la desigualdad material que enfrentan.¹²⁰ También le corresponde adoptar medidas para “*empoderar a estos grupos étnicos para que puedan participar en igualdad de condiciones de la construcción democrática de la sociedad y el Estado*”.¹²¹

133. En conclusión, la Constitución Política de 1991 establece que una de las bases sobre las que se cimenta el Estado colombiano es la multiculturalidad, expresada en el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de los diversos grupos que cuentan con tradiciones ancestrales propias y que coexisten en el territorio nacional, como ocurre con las comunidades NARP. En cumplimiento de ese principio, y como materialización del mandato de igualdad y de no discriminación, se ha determinado la necesidad del Estado de adoptar o establecer interpretaciones normativas que honren la diversidad anotada y, a la vez, que protejan a los grupos étnicos de expresiones de discriminación que vulneren sus derechos.

H. El alcance de la disposición demandada

134. La Sala Plena de esta Corte considera que, antes de analizar la constitucionalidad de la disposición atacada, es necesario establecer el alcance del parágrafo 1° del artículo 116 (parcial) de la Ley 115 de 1994. Para el efecto, presentará un recuento de sus antecedentes legislativos y, luego, su ámbito de aplicación.

135. En efecto, el texto actual del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, correspondiente a la norma demandada, fue modificado por el legislador mediante el artículo 1° de la Ley 1297 de 2009. Esa ley fue precedida por el Proyecto número 65 de 2006 del Senado (radicado el 8 de marzo de 2006) y 206 de 2007 de la Cámara de Representantes, por el

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022. Esta decisión, a su vez, reiteró la Sentencia T-516 de 2014 y citó a SERNA, Adrián. *Ciudadanos de la geografía tropical. Ficciones históricas de lo ciudadano*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, 2006. p. 244. En concreto, el extracto según el cual, “*las ciudadanías culturales se han visto sometidas a los desajustes históricos en la construcción de lo ciudadano. En primer lugar, porque esas identidades fueron el objeto privilegiado de la estigmatización colonial, que al imponerles unas calificaciones de inferioridad, de degeneración y de atraso, las convirtió en fuentes de los traumatismos del proyecto nacional. En segundo lugar, porque esas identidades fueron progresivamente desplazadas por el discurso del mestizaje, que pretendió homogeneizar a la nación en detrimento de las especificidades sociales y culturales. En tercer lugar, porque esas identidades fueron presentadas como remanentes o vestigios de un tiempo anterior que debía claudicar con el paso de la modernización. Si se quiere identidades sociales y culturales fueron contrapuestas a la identidad ciudadana y, en muchos casos, fueron utilizadas para negar la universalidad de la ciudadanía a las mujeres, a los indígenas y a los afrocolombianos*”.

¹¹⁹ Al respecto, la Sentencia SU-217 de 2017 estableció que “*(i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y [a] las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios*”.

¹²⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-291 de 2009, T-629 de 2010 y SU-217 de 2017.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022.

“cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias y se dictan otras disposiciones”.

136. En la exposición de motivos, se esgrimieron los siguientes argumentos para justificar el trámite del anotado proyecto:

“La argumentación que esgrime el autor de la iniciativa, en donde se destacan: el considerar la educación como un pilar fundamental para acceder a un mercado competitivo internacional, tomar la educación básica como derecho fundamental del ser humano y la consecución de [la] reducción a la mitad de la pobreza extrema a través de la enseñanza primaria universal, son objetivos loables que obligan al análisis profundo del proyecto de ley y a buscar fundamentos sólidos para coadyuvar que una iniciativa como esta pueda dar luz en el campo de las leyes de la República.

“Para nadie es desconocido, que en las áreas rurales las coberturas en los niveles preescolares, secundaria y media en nuestra población escolar es muy baja, que compromete al Estado a tomar medidas especiales que permitan al grupo etario objetivo de esas políticas a acceder al sistema educativo, complementado esto, con estrategias para erradicar los motivos de la alta deserción a las aulas. El problema se agudiza más, en las zonas aisladas de difícil acceso, o en las de orden público seriamente alterado, en donde la vacancia de cargos docentes es consuetudinaria, razón por la cual, las soluciones a implementar se hacen inmediatas y extraordinarias, especialmente en los casos en que nuestro ordenamiento jurídico no contempla las respuestas necesarias.

“Si bien es cierto, que los artículos 67 y 68 superiores, exigen por parte del Estado, calidad en la prestación del servicio de la educación e idoneidad en el servidor, la realidad del país, ha superado las expectativas y hoy en día no se ha podido atender en las zonas de difícil acceso y de orden público alterado, esas necesidades evidentes de educadores.

“El propósito del honorable Senador autor de la iniciativa, es buscar la solución alternativa a dicha situación.”¹²²

137. En suma, el propósito explícito del proyecto de ley era atender la realidad educativa de ciertas zonas rurales, de difícil acceso en el país o de aquellas en las que hay un orden público alterado, que requieren contar con docentes que presenten el servicio de educación. Respecto de este último punto, la exposición de motivos destaca a la educación como un pilar fundamental para el mundo competitivo y la educación básica como un derecho fundamental y un mecanismo crucial para la disminución de la pobreza extrema.

138. Sin perjuicio de los anotados objetivos explícitos, la Sala Plena estima que lo que subyace a las consideraciones sobre el propósito de la norma, respecto de la educación en las zonas de difícil acceso, es un interés o propósito del legislador de garantizar el servicio de educación en todo el país. En otras palabras, el objetivo del Congreso de la República con la norma objeto de control era garantizar una educación idónea en todas las regiones de Colombia. Así, la regla de que trata la norma objeto de control responde a una situación de hecho, a saber, algunas –que no todas– las comunidades indígenas se encuentran ubicadas en zonas geográficamente aisladas. Pero sobre todo a que la

¹²² Gaceta del Congreso No. 485 del 26 de octubre de 2006.

prestación del servicio de educación en esas comunidades, en cualquier territorio, debe respetar y garantizar su derecho a la etnoeducación y garantizar identidad étnica y cultural propias.

139. Por otra parte, cabe anotar que el artículo 1º del proyecto que derivó en la Ley 1297 de 2009 (que modificó el artículo 116 de la Ley 115 de 1994)¹²³ no consagraba la norma que se controvierte con la acción pública de inconstitucionalidad, referente a la no exigencia de culminación de la educación media para las personas que ejercieran la docencia en las comunidades indígenas. El artículo 1º original solamente se refería a los requisitos generales para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal, así como la posibilidad de nombrar en provisionalidad en zona de difícil acceso o para poblaciones especiales, a personas sin los títulos académicos mínimos señalados en la ley.

140. Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional, consciente de la carencia de talento humano calificado en la prestación del servicio público educativo por razones de ubicación geográfica, orden público y seguridad, planteó la necesidad de prestar este servicio de manera provisional por parte de bachilleres pedagógicos.¹²⁴ A partir de lo anterior, el primer texto del artículo 1º del proyecto que precedió a la Ley 1297 de 2009 fue del siguiente tenor:

“Artículo 1º. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así: Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de Licenciado en Educación o de Postgrado en educación, expedido por una Universidad o por una Institución de Educación Superior nacional o extranjera, o el título de Normalista Superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las contempladas en el Estatuto Docente y siguiente excepción:

“En las zonas de difícil acceso podrán nombrarse en provisionalidad, para ejercer la docencia en la educación preescolar, básica y media, bachilleres pedagógicos, siempre y cuando no exista personal en la lista de elegibles que esté en capacidad de prestar el servicio. En caso de no presentarse bachilleres pedagógicos, se podrán vincular bachilleres.

“Las personas vinculadas provisionalmente podrán una vez cumplan los requisitos señalados por la Constitución y la ley participar en el concurso para acceder a la carrera docente.

¹²³ Gaceta del Congreso No. 286 del 11 de agosto de 2006. “Artículo 1º. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así: Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de posgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las contempladas en el Estatuto Docente y siguiente excepción. En las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria, podrán nombrarse en provisionalidad, para ejercer la docencia en los niveles preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, personas sin los títulos académicos mínimos señalados en la ley, siempre y cuando acrediten título de bachiller, titulado o en formación que esté en capacidad de prestar el servicio educativo requerido. Las personas vinculadas podrán, una vez cumplan los requisitos señalados por la Constitución y la ley, ser inscritas en el Escalafón Nacional Docente. Parágrafo 1º. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que se refiere el presente artículo deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente ley. (...)”

¹²⁴ *Ibidem.*

*“Parágrafo 1º. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que se refiere el presente artículo deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente ley. (...)”*¹²⁵

141. El texto anteriormente anotado del artículo 1º fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado.¹²⁶ En el primer debate de la Cámara de Representantes se realizaron unas modificaciones menores al texto aprobado en el Senado. Sin embargo, la introducción de la excepción a la que pertenecen las expresiones demandadas se produjo en el debate de la plenaria de la Cámara de Representantes, así:

“Artículo 1º. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

“Artículo 116. Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere título de normalista superior expedido por una de las normales superiores reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, o de licenciado en educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.

“Parágrafo 1º. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondiente[s] listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo a las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media.

“Lo anterior no aplica para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo.

“Parágrafo 2º. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de normalista superior o el de licenciado en educación no requiere ningún énfasis en las áreas del conocimiento.

*“Parágrafo 3º. Para efectos del concurso de ingreso a la carrera administrativa docente, el título de tecnólogo en Educación será equivalente al de normalista superior.”*¹²⁷

142. La inclusión de la excepción contenida en el parágrafo primero de la norma, a la que se refiere la demanda de inconstitucionalidad, respondió al siguiente propósito:

“Cuando se trate de comunidades aborígenes o indígenas, en todo caso, el servicio educativo que se ofrezca en ellos será atendido provisionalmente con docentes y

¹²⁵ Gaceta del Congreso No. 149 del 27 de abril de 2007.

¹²⁶ Cfr., Gaceta del Congreso No. 58 del 01 de marzo de 2007.

¹²⁷ Cfr., Gaceta del Congreso No. 318 del 04 de junio de 2008.

*directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere el artículo 116 de la Ley 115 de 1994.”*¹²⁸

143. El texto anotado fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes del 10 de junio de 2008.¹²⁹ Concluido el trámite legislativo ante las dos cámaras, la Comisión Conciliadora estimó necesario adecuar los textos aprobados en una y otra cámara conforme a la identidad del proyecto. Para el efecto, presentó en su informe conciliatorio la siguiente redacción del artículo 1º, el cual fue aprobado respectivamente por la Cámara de Representantes¹³⁰ y el Senado de la República:¹³¹

“Artículo 1º. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

“Artículo 116. Título para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo se requiere título de normalista superior expedido por una de las normales superiores reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, o de licenciado en educación u otro título profesional expedido por una institución universitaria, nacional o extranjera, académicamente habilitada para ello.

*“Parágrafo 1º. Para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso podrá contratarse su prestación con entidades privadas de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con la reglamentación vigente, siempre que el personal que integra las correspondientes listas de elegibles para ser nombrados en esos cargos no acepte el nombramiento, que no se cuente con personal titulado para proveer los cargos en provisionalidad o no se cuente con las correspondientes plazas. Las entidades contratadas tendrán la obligación de capacitar al personal que se destine para la docencia, remunerarlo de acuerdo con las escalas salariales fijadas por el Gobierno Nacional y garantizar su afiliación al Sistema de seguridad social en los términos de la ley. En todo caso dicho personal deberá acreditar como mínimo la culminación de la educación media, condición esta que no se aplica a la oferta de servicio educativo para las comunidades indígenas. El servicio educativo que se ofrezca a estas comunidades será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado o, cuando no los hubiere disponibles, por personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, sin los títulos académicos a los que se refiere este artículo (...)”*¹³²

144. Así, el propósito del legislador con el artículo 1º de la Ley 1297 de 2009 fue, por una parte, reconocer las limitaciones que enfrenta la prestación del servicio de educación en algunas zonas apartadas del país, dada su distancia geográfica o los problemas de orden público presentes en el área, y establecer medidas para superar esas limitaciones. La Sala Plena también constató que el fin último del Congreso de la República con la norma atacada es garantizar, a través de esas medidas, el servicio de educación en todo el país. Así, se hizo necesaria la inclusión de las reglas contenidas en el parágrafo

¹²⁸ *Ibidem*

¹²⁹ Gaceta del Congreso No. 391 del 27 de junio de 2008.

¹³⁰ Gaceta del Congreso No. 424 del 17 de julio de 2008.

¹³¹ Gaceta del Congreso No. 564 del 29 de agosto de 2008.

¹³² Gaceta del Congreso No. 372 del 17 de junio de 2008.

enjuiciado, pues la prestación idónea del servicio de educación para las comunidades indígenas implica respetar y garantizar todos los componentes del derecho a la etnoeducación de esas comunidades, a partir de su identidad étnica y cultural propias.

145. Respecto del segundo punto anterior, la Sala reitera que el propósito del legislador al expedir el artículo 1° de la Ley 1297 de 2009 fue establecer mecanismos para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso o en las de orden público seriamente alterado, a través de la flexibilización de los requisitos establecidos para contratar a las personas que presten ese servicio de manera provisional. Además, advierte que esa disposición fue concebida como una *actualización* de las disposiciones normativas relacionadas con los títulos exigidos por la Ley 115 de 1994 para ingresar a la carrera docente. En esa medida, considera que existe una relación entre los antecedentes de ambas leyes que resulta relevante para establecer el objetivo de la disposición cuestionada.

146. Según la exposición de motivos del proyecto de ley que finalmente dio lugar a la Ley 115 de 1994, uno de sus propósitos era regular las distintas modalidades de educación, entre ellas, la de los grupos étnicos. Sobre este asunto, se destacó que la ley pretendía, entre otras cosas, “*darle entidad a la educación de los grupos étnicos*”.¹³³ Para el efecto, reconoció que “[l]a educación de los grupos étnicos tendrá un carácter intercultural, respetando su Identidad cultural y promoviendo su articulación con la educación nacional. Esta educación será bilingüe, tomando como fundamento escolar la lengua materna de cada grupo étnico. Se le da una importancia particular a la educación especial, conservando la que existe y promoviendo la integración social y educativa”.¹³⁴

147. Ahora, es también claro que las comunidades NARP tienen derecho a la etnoeducación. Así, lo hizo explícito el legislador en la Ley 70 de 1993, la cual estableció en su artículo 32 que “[e]l Estado colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales. La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.”

148. A su turno, el artículo 33 de la misma Ley 70 de 1993 señala lo siguiente:

“Artículo 33. El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural. Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que le corresponden de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que le sean aplicables.” Negrillas añadidas.

¹³³ Exposición de motivos del proyecto de Ley 05 de 1992, Cámara de Representantes. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7382>.

¹³⁴ *Ibidem*.

149. Por su parte, los artículos 34 y 35 de ese mismo compendio legal disponen:

“ARTÍCULO 34. La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas. Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.

“ARTÍCULO 35. Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.”

150. Con base en las disposiciones citadas, es claro que el Legislador ha consagrado el derecho de las comunidades NARP a la etnoeducación. Ello se traduce en que la educación para esas comunidades debe tener en cuenta las características propias de esos grupos, su ambiente, proceso productivo, así como su vida social y cultural. En esa medida, sus programas curriculares deben basarse, reflejar y asegurar el respeto y fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, medios de expresión y creencias religiosas, dialectos, historia y necesidades particulares.

151. Así, para la Sala Plena, el alcance de la norma demandada, contenida en el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, al referir una regla para la etnoeducación de un grupo étnico como las comunidades indígenas, debe considerar aquellas disposiciones que tratan sobre la etnoeducación, pero para las comunidades NARP, puesto que a las segundas también se les ha reconocido tal garantía. En otras palabras, como la disposición atacada prevé una regla en materia de etnoeducación para un grupo étnico protegido, su alcance debe dilucidarse a la luz de otras disposiciones del mismo rango, que también confieren ese derecho a la etnoeducación, a otro grupo protegido como lo son los colectivos NARP.

152. A partir de lo expuesto, la Corte concluye que la finalidad de la segunda parte del párrafo del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 es defender la autodeterminación e identidad cultural de las comunidades étnicas que se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso. Lo expuesto, bajo el entendido de que la contratación de un docente que cuente con los títulos exigidos por la norma, pero desconozca su cultura o sea reprobado por las autoridades de los pueblos mencionados, impediría que los niños, niñas y adolescentes de esos colectivos étnicos tengan una formación que respete y desarrolle su identidad cultural, es decir, que les enseñe, entre otras cosas, su lenguaje, tradiciones, creencias, costumbres y ritos.

153. Finalmente, la Sala Plena destaca que el texto del párrafo objeto de estudio en esta providencia dispone unas medidas excepcionales para garantizar la prestación del servicio educativo estatal en todo el territorio nacional. Para el efecto, establece una regla general y otra específica aplicable a las comunidades indígenas.

154. La primera regla precisa que, en los eventos en los que (i) las personas que integran las listas de elegibles de los cargos establecidos para garantizar la educación estatal en zonas de difícil acceso no acepten su nombramiento, (ii) no se cuente con personal titulado para proveer esos cargos, o (iii) las plazas para garantizar la educación en esos lugares no hayan sido creadas, el Estado podrá contratar con particulares el suministro de ese servicio público. En esos casos, las entidades contratadas deberán capacitar a su personal, remunerarlo, y garantizar su afiliación al sistema de seguridad social. Además, deberán acreditar que sus docentes cuentan como mínimo con la culminación de la educación media.

155. La segunda dispone que, en el caso de las comunidades indígenas, ubicadas en zonas de difícil acceso, la prestación del servicio de educación será atendido provisionalmente por docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto al de licenciado. Ante su falta de disponibilidad, el servicio educativo estatal será prestado por el personal autorizado por las autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena, quienes no deberán acreditar que cuentan con los títulos académicos previstos en la norma, ni siquiera la culminación de la educación media. En esos casos, el Estado debe tener en cuenta a los etnoeducadores para proveer los cargos dispuestos para las plazas correspondientes y, ante su ausencia, contratará a las personas escogidas por las autoridades tradicionales de la comunidad indígena correspondiente.

I. Estudio de los cargos de inconstitucionalidad

156. Los accionantes consideraron que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, al no incluir a las comunidades NARP en el parágrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994. En su criterio, esa situación, a su vez, conllevó a una vulneración del principio de igualdad. Para sustentar su postura, formularon dos cargos. El primero consiste en demostrar la configuración de una omisión legislativa relativa, y el segundo pretende establecer que la exclusión de las comunidades NARP de los efectos de la norma demandada genera una vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación de esos colectivos étnicos.

157. La Sala Plena de la Corte Constitucional estima que los dos cargos de la acción de inconstitucionalidad están llamados a prosperar, a partir del análisis que se expone a continuación. Los dos cargos planteados en la demanda se estudian por separado.

Primer cargo por omisión legislativa relativa

158. Aquí se describen los criterios necesarios para la configuración de un cargo por omisión legislativa relativa y, simultáneamente, se indica la manera en la que en este caso se cumplen con esos criterios.

159. Primer paso. Para agotar este punto se deben abordar dos componentes: (i) que exista una norma sobre la cual se predica la omisión, y (ii) que esa norma (a) excluya de sus consecuencias jurídicas a casos equivalentes o sujetos asimilables, o que (b) no incluya un determinado elemento o ingrediente normativo.

160. La existencia de la norma sobre la que se predica la omisión. La Sala constata que la segunda parte del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 establece que el servicio educativo estatal que se ofrece en las poblaciones indígenas ubicadas en zonas de difícil acceso será atendido provisionalmente con docentes y directivos docentes etnoeducadores normalistas superiores, licenciados en educación o profesionales con título distinto del de licenciado. En todo caso, observa que cuando esos profesionales no estuvieren disponibles, la labor será ejercida por el personal autorizado por las *autoridades tradicionales del correspondiente pueblo indígena*, el cual no deberá acreditar los títulos académicos que se enuncian en ese mismo artículo, ni siquiera la culminación de la educación media. Sin embargo, no incluye a las comunidades NARP.

161. La norma sobre la cual se predica la omisión excluyó de sus consecuencias jurídicas a sujetos asimilables. De lo descrito previamente, se tiene que la norma acusada excluye de sus consecuencias jurídicas a esos grupos étnicos que, por lo menos *prima facie*, según lo ya indicado en esta providencia, gozan de las mismas garantías que los pueblos indígenas, al menos en lo relativo al derecho a la etnoeducación.

162. En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha advertido que, para establecer si dos grupos son asimilables o no, es necesario establecer un criterio de comparación entre ellos. Sobre este asunto, la Corte ha indicado que la selección de este factor de contraste involucra un ejercicio complejo, pues “*desde un punto de vista ontológico, todos los sujetos, situaciones y cosas se pueden describir con diferencias y similitudes.*”¹³⁵ Por ende, identificar un criterio de comparación muy general puede conllevar un alto grado de asimilación, lo que supondría una intensa limitación del margen de configuración del legislador y del mandato de protección a la diversidad étnica. Por otro lado, la escogencia de un factor de comparación muy específico puede implicar un grado de diferenciación tal que ponga en riesgo la vigencia del principio de igualdad. Por tanto, ha concluido que, “*para determinar si dos grupos o categorías son comparables es necesario examinar su situación a la luz de los fines de la norma*”¹³⁶ acusada.

163. Para los actores e intervinientes de este proceso, las comunidades indígenas y las NARP son asimilables, porque en general se trata de colectivos étnicos protegidos por la Constitución. En su criterio, para este caso en particular, el hecho de que ambos grupos tengan derecho a la identidad, a la diversidad étnica y cultural, pero, sobre todo, a la etnoeducación, implica que deben sujetarse a las mismas reglas para la prestación del servicio de educación dentro de sus comunidades.

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2021.

¹³⁶ *Ibidem*.

164. La Sala Plena considera que, a partir de la Constitución y, en principio o como regla general, todas las comunidades étnicas que conviven en el país gozan de la misma protección, en cuanto su cultura, tradiciones y demás elementos característicos. Sin embargo, existen escenarios o supuestos en los cuales, a partir de unos criterios objetivos y especiales, incluso, en atención a las mismas características propias de cada grupo étnico, puede haber o no ciertas garantías que aplican para un grupo y no para otro.¹³⁷ Así, concluye que, como se expuso en precedencia, las comunidades indígenas y los colectivos NARP son sujetos comparables. Si bien su reconocimiento como grupos étnicos puede, de entrada, corresponder a un factor genérico que sugiere un grado de asimilación alto, esa circunstancia por sí sola no implicaría una asimilación en todos los contextos o escenarios. Para este caso puntual, se entienden como comparables las comunidades indígenas y las comunidades NARP en la medida en que ambas son titulares de un derecho semejante de etnoeducación. Esto implica, a la postre, que las normas que benefician a los primeros no deben excluir de sus efectos a los segundos.

165. La conclusión anterior se soporta en las siguientes consideraciones. Primero, como se indicó en el capítulo sobre el alcance del parágrafo objeto de control, su propósito es garantizar la prestación del servicio de educación en todo el territorio nacional, incluso en regiones apartadas. Lograr lo anterior presupone necesariamente procurar que las comunidades que por cualquier motivo se encuentren en lugares geográficamente alejados, tengan una educación idónea, lo cual implica respetar los componentes del derecho a la etnoeducación de las comunidades indígenas, en los términos que el legislador haya dispuesto para el efecto.

166. En segundo lugar, y en línea con lo anterior, en el acápite sobre el alcance de la norma objeto de control, se estableció que el propósito de la Ley 1297 de 2008 fue actualizar las disposiciones normativas relacionadas con los títulos elegidos por la Ley 115 de 1994 para ingresar a la carrera docente. En esa medida, el alcance de la norma atacada se dilucidó a partir de los mismos objetivos de la Ley 115 de 1994. Como se indicó en el aludido acápite, uno de sus propósitos era “*darle entidad a la educación de los grupos étnicos*”.¹³⁸ Para el efecto, reconoció que “[I]a educación de los grupos étnicos tendrá un carácter intercultural, respetando su Identidad cultural y promoviendo su articulación con la educación nacional. Esta educación será bilingüe,

¹³⁷ La Sala Plena destaca que no cualquier conglomerado de personas puede considerarse un grupo étnico merecedor de la protección constitucional que se predica de esos colectivos. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, un grupo étnico debe reunir las siguientes características, sin perjuicio de las particularidades de cada uno de ellos: “(i) tener su propia vida cultural; (ii) profesar y practicar su propia religión; (iii) preservar, practicar, difundir y reforzar sus valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones políticas, jurídicas, sociales y culturales, entre otras; (iv) emplear y preservar su propio idioma; (v) no ser objeto de asimilaciones forzadas. También, (vi) conservar, acceder privadamente y exigir la protección de los lugares de importancia cultural, religiosa, política, etc. para la comunidad; (vii) conservar y exigir protección a su patrimonio cultural material e inmaterial; (viii) utilizar y controlar sus objetos de culto; (ix) revitalizar, fomentar y transmitir a las generaciones presentes y futuras sus historias, tradiciones orales, filosofía, literatura, sistema de escritura y otras; (x) emplear y producir sus medicinas tradicionales y conservar sus plantas, animales y minerales medicinales; (xi) participar en la vida cultural de la Nación. De igual forma, (xii) seguir un modo de vida según su cosmovisión y relación con los recursos naturales; (xiii) preservar y desarrollar sus modos de producción y formas económicas tradicionales; y, (xiv) exigir protección de su propiedad intelectual relacionada con obras, creaciones culturales y de otra índole.” Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2022.

¹³⁸ Exposición de motivos del proyecto de Ley 05 de 1992, Cámara de Representantes. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7382>.

tomando como fundamento escolar la lengua materna de cada grupo étnico. Se le da una importancia particular a la educación especial, conservando la que existe y promoviendo la integración social y educativa”.¹³⁹

167. Desde esta perspectiva, la Corte considera que los pueblos indígenas y las comunidades NARP sí son asimilables, porque, a pesar de sus diferencias, ambos grupos tienen una forma de vida colectiva con identidad propia, cuya subsistencia depende de la transmisión de esos conocimientos culturales de generación en generación; y, pueden estar ubicados en zonas de difícil acceso o en lugares en los que el orden público se encuentra afectado, es decir, en espacios en los que la vacancia de los cargos docentes es recurrente. Por esa razón, en ambos casos, la ausencia de mecanismos adecuados para contratar al personal idóneo y garantizar la prestación del servicio estatal de educación en esas comunidades étnicas, puede comprometer su identidad cultural.

168. *Los pueblos indígenas y las comunidades NARP tienen una forma de vida colectiva con una identidad cultural propia cuya subsistencia depende de la transmisión de esos conocimientos de generación en generación.* En los términos señalados por la Sentencia C-433 de 2021, el ordenamiento jurídico colombiano reconoció legalmente las costumbres y la forma de vida comunitaria de los pueblos indígenas desde finales del Siglo XIX.

“En efecto, en la década de los sesenta la política estatal de extinción de resguardos e incorporación de los indígenas a la economía nacional, iniciada desde la disolución de la Gran Colombia -en 1835 se suprimió el Gran Resguardo de Ortega y Chaparral-, fue sustituida por programas oficiales de mejoramiento económico y social de las comunidades indígenas, cambio éste presionado por la creación de diversos organismos internacionales dedicados a impulsar programas de desarrollo para el ‘tercer mundo’.

“Conceptos racistas que anteriormente predominaban en sectores dirigentes y justificaban la liquidación étnica, la expropiación de las tierras indígenas y el aprovechamiento de su fuerza laboral fueron sustituidos por la idea de un proceso de integración paulatino de formas culturales arcaizantes a los beneficios de la ‘civilización’. En este contexto se expidió el Decreto 1634 de 1960 que creó la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y le señaló dentro de sus funciones ‘estudiar las sociedades indígenas estables como base para la planeación de cambios culturales, sociales y económicos con miras al progreso de tales sociedades.’

“La ley de reforma agraria (L. 135 de 1961) dictada con el objeto de democratizar la propiedad y superar la estructura de tenencia de la tierra bajo las modalidades de latifundio-minifundio, introdujo dos artículos que constituyen el primer reconocimiento de las comunidades indígenas, aun cuando fuese para efectos de su incorporación a la economía capitalista como unidad de producción y de consumo. La primera de dichas disposiciones (art. 29) condicionó la adjudicación de baldíos en zonas ocupadas por indígenas - que de suyo significaba implícitamente un desconocimiento de la posesión inmemorial de los grupos indígenas de estas áreas - al previo concepto favorable de la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno. La segunda (art. 94) pretendió resolver el problema de la superación del minifundio en las parcialidades indígenas y facultó al INCORA para estudiar la situación socioeconómica de las parcialidades con miras a adelantar las reestructuraciones internas, el reagrupamiento de la población de resguardos y eventualmente la ampliación de los mismos mediante la adquisición de tierras aledañas. De esta forma, como lo afirmara el entonces Ministro de

¹³⁹ *Ibidem.*

*Agricultura Otto Morales Benítez ante el Congreso, se pretendía ‘devolver el espíritu comunitario a gentes que así enseñaron a vivir y cuyo medio natural de existencia y sistema de agrupación para la producción económica, son precisamente esos’.*¹⁴⁰

169. Desde esa época, la sociedad mayoritaria empezó a reconocer que los pueblos indígenas son sociedades originarias que tienen una identidad propia que se desarrolla desde lo colectivo. En esa medida, construyen sus relaciones sociales, políticas, económicas, religiosas y culturales, a partir de cosmovisiones propias que deben ser respetadas y promovidas. A partir de estos reconocimientos que surgieron de las luchas políticas y sociales adelantadas por los líderes de esas comunidades, los pueblos indígenas iniciaron un proceso de reconstrucción identitaria para superar los efectos nocivos de la política de asimilación previamente implementada.

170. En ese escenario, los pueblos indígenas adelantaron procesos de cohesión social y reconfiguraron su forma de vida colectiva, los cuales involucraron un trabajo articulado para reclamarle al Estado y a la sociedad mayoritaria el reconocimiento de la importancia de transmitir sus saberes ancestrales de generación en generación.¹⁴¹ Producto de ello y de los diferentes movimientos sociales que se adelantaban en el mundo, el Decreto Ley 088 de 1976 y el Decreto 1142 de 1978 dispusieron por primera vez que la necesidad de que las comunidades indígenas accedieran a la educación, sin que se desconociera la necesidad de conservar y preservar sus culturas. Posteriormente, la Ley 115 de 1994 adoptó el concepto de etnoeducación con el fin de desarrollar el derecho de los integrantes de las comunidades étnicas de recibir una educación que desarrolle su identidad cultural.¹⁴²

171. A pesar de las marcadas diferencias entre el proceso de organización y de movilización social de los pueblos indígenas y de las comunidades NARP, ambos grupos tuvieron que enfrentar el fenómeno de la asimilación cultural y reconstruir su identidad cultural.¹⁴³ En el caso de las poblaciones NARP, algunos académicos destacan que los

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 1993.

¹⁴¹ “Por ello, cabe advertir sin lugar a duda que tan solo se da una optimización importante hacia el reconocimiento y conformación real sobre y para los derechos de las poblaciones aborígenes, dentro del ámbito jurídico nacional, hasta los comienzos de los años setenta del siglo XX. Fenómeno normativo ocasionado por la organización de colectivos indigenistas, más la movilización y apoyo de nativos que presionaron insistentemente al Estado de esa época para lograr la protección y valoración como minorías étnicas. // Como respuesta a las peticiones de las minorías étnicas indígenas nacionales al Estado colombiano, este decidió usar su poder legislativo para destinar sobre las “comunidades indígenas” (Convenio 169, 1989) políticas educativas que se formulaban desde las generalidades y sin tener en cuenta las circunstancias especialísimas y muy particulares de sus tradiciones; con ello, adecuando infraestructura e instalaciones en colegios que poco o nada se preocupan por el respeto de las necesidades étnicas de los indígenas nacionales”. Epia Silva, Mauricio Alonso. “LA ETNOEDUCACIÓN INDÍGENA EN COLOMBIA A LA LUZ DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO”, Revista Jangwa Pana, vol. 20, núm. 3, Universidad del Magdalena, 2021, pp. 418-438

¹⁴² Ley 115 de 1994, Artículo 55 y siguientes.

¹⁴³ “Investigadores como Jaime Arocha (2010) y Claudia Mosquera (2007) plantean que la invisibilidad de las poblaciones negras en América Latina, está relacionada con la preponderancia que discursos como el del “mestizaje” y el “andinocentrismo” tuvieron en la construcción nacional. La ideología del mestizaje como una “mezcla racial armónica” fue orientada al blanqueamiento, ocultando las relaciones de subordinación que imponía la tríada blanco, afro e indígena. El andinocentrismo por su parte hizo que las zonas andinas fueran consideradas como el centro civilizado de la nación. Tanto el mestizaje como el andinocentrismo permitieron que por muchos años, se negara la presencia tanto de poblaciones negras como indígenas en la construcción de la nación, al tiempo que se las viera como desprovistas de cultura”. Valencia Peña, Inge Helena Lilia. “ETNICIDAD, MESTIZAJE Y DIÁSPORA: UN MARCO ANALÍTICO DE LA DIFERENCIA SOCIAL PARA LAS POBLACIONES NEGRAS EN COLOMBIA”. Revista de Historia Comparada, ISSN-e 1981-383X, Vol. 8, N.º. 2, 2014, Universidad Icesi, pp. 254-291, p. 273

miembros de estas comunidades fueron excluidos de la construcción del “*proyecto nación*”. Al respecto, resaltaron que, de hecho, la abolición de la esclavitud en 1851 se afrontó como una problemática de integración de una mano de obra que permanecía marginalizada, sin considerar las particularidades socioculturales de estas poblaciones, ni su historia de despojo. Esto conllevó a que el Estado no reconociera que las personas negras tenían una ciudadanía plena. De manera que, *“sin derechos reales sobre propiedades o participación política, vemos que progresivamente la inclusión de las poblaciones negras fue ambigua, ya que este orden socio-racial tendió a incluir los individuos negros como ciudadanos comunes, aunque al mismo tiempo los excluyó del fundamento de la nacionalidad. De esta manera podemos ver cómo el lugar marginal de las poblaciones negras ha estado asociado al igualitarismo republicano que, en compañía del andinocentrismo y del mestizaje, logró reforzar un lugar marginal y una inclusión ambigua para estas poblaciones al constituirse como eje fundante de los nacientes proyectos de nación republicanos.”*¹⁴⁴

172. Con el fin de abolir la esclavitud, se generaron procesos locales y regionales de movilización, los cuales conllevaron a que las personas negras adoptaran diferentes formas de poblamiento y de organización social. Aquellas estuvieron marcadas por la ocupación aislada y marginalizada de ciertos territorios y por sus condiciones de discriminación racial e invisibilidad.¹⁴⁵ En los términos de la Comisión de la Verdad,

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 273.

¹⁴⁵ *“También vale la pena señalar que el reconocimiento otorgado por la Ley 70, donde los derechos colectivos de las poblaciones negras son reconocidos de manera especial bajo el nombre de comunidad negra,3 sólo se ha hecho realidad para las poblaciones del país que responden al modelo étnico-territorial, en su gran mayoría poblaciones negras que habitan el andén o costa Pacífica en los departamentos de Choco, Valle, Cauca y Nariño. Este hecho “ha implicado la construcción de un imaginario de las poblaciones negras ligado a las vertientes de los ríos del Pacífico, y ha implicado la invisibilización de otras poblaciones, lugares y problemáticas” (Restrepo, 2005). Esto ha significado la exclusión de otras poblaciones que habitan regiones como el Caribe, o aquellas que habitan en contextos urbanos. Situación bastante paradójica ya que un gran porcentaje de las poblaciones negras en Colombia habita en centros urbanos como: Cali, Bogotá, o Medellín, Cartagena, y Barranquilla o el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Para el caso de la región del Caribe colombiano (insular y continental) podemos hablar de la exclusión o invisibilidad de las problemáticas que viven las poblaciones negras que habitan estas regiones, ya que el reconocimiento otorgado por la Ley 70 hasta ahora ha significado el desarrollo parcial de procesos de reconocimiento de derechos y titulación colectiva de territorios. En el caso del Caribe insular, una muestra de esta situación lo constituye la población isleña raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia, quienes, ante la ineficacia de sus reclamos políticos y territoriales, han optado por autodenominarse “población indígena”, como estrategia para conseguir la salvaguarda territorial y los derechos especiales que le otorga el Estado a estos grupos (Valencia, 2002). Además, es importante mencionar que tanto la población isleña-raizal (anglófona y en su mayoría protestante) como la población de origen continental (en su gran mayoría provenientes de departamentos como Bolívar y Atlántico) que también habita el Archipiélago, hacen parte del complejo de poblaciones afrocolombianas, pero en el contexto insular no responden al modelo etnicista y rural establecido por la Ley 70. Para el caso de las poblaciones que habitan el Caribe continental, podríamos afirmar que la memoria geográfica de esta región caribeña “ocupa un lugar muy especial dentro de la topografía cultural racializada del país, por sus características ambiguas étnico-raciales y por el contraste entre una rica producción cultural, una fuerte expresión política y un débil desarrollo económico” (Viveros, 2009: 2). Esta región, compuesta por costas, ciénagas y grandes sabanas que limitan al norte con el mar Caribe (departamentos de Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar y Guajira) ha sido habitada por poblaciones de distinta pertenencia étnica (indígenas, negras, mestizas), que debido a procesos de intenso mestizaje reafirman la ambigüedad étnico-racial de varias poblaciones que la habitan (Fals Borda, 2002). Es de resaltar el caso de poblaciones afrodescendientes que, al estar asentadas en contextos urbanos en ciudades como Cartagena y Barranquilla, no entran dentro de los procesos de reconocimiento ya que sus dinámicas sociales confrontan el modelo rural y étnico establecido por la Ley 70 de 1993. Además, en el contexto de la región Caribe, la definición identitaria de muchas poblaciones se hace más compleja ya que los procesos de intercambio y mestizaje hacen difícil crear el establecimiento de una frontera étnica, para responder al modelo establecido por la Constitución de 1991. Lo problemático es que, bajo este modelo etnicista, sólo las poblaciones que encajan en el modelo de cultura, lengua y territorio propio son las que se benefician de ciertos derechos, excluyendo a otros sectores de población que podrían*

“Colombia es un país afrodescendiente. La población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal es descendiente de las personas que fueron arrancadas de África, secuestrados, tratados como mercancías, y traídos a las Américas, a través de la ignominiosa trata transatlántica. Desde ese momento el pueblo negro ha desarrollado ejercicios libertad y resistencia. Este pueblo étnico cuenta con una importante diversidad cultural, territorial e histórica, fundamental en la construcción de la nación colombiana”. Para algunos estudiosos del tema, esta situación generó dificultades en la asignación de límites culturales e identitarios a estas poblaciones.¹⁴⁶ Además, demoró el reconocimiento de sus expresiones organizativas en el país hasta la década de los setentas y, por tanto, sus demandas en materia de etnoeducación.¹⁴⁷

173. Sin embargo, es con la Constitución Política de 1991 que las movilizaciones sociales de las comunidades negras se hacen visibles. A partir de ese momento y con la expedición de la Ley 70 de 1993 los procesos organizativos de estos colectivos étnicos empezaron a consolidarse. Recientemente, el Decreto 1640 de 2020 precisó que las comunidades NARP pueden organizarse a través de varias instituciones organizativas, entre ellas, las formas y expresiones organizativas establecidas en esa norma, las comisiones consultivas departamentales, distrital de Bogotá y de Alto Nivel.¹⁴⁸ Estas formas de organización han funcionado como un mecanismo de organización interna y han permitido que estos colectivos expresen sus tradiciones y su identidad cultural. Tal y como lo destacó la Sentencia C-433 de 2021, para las comunidades NARP, revisten especial relevancia:

“[L]os saberes ancestrales que identifican maneras propias de conocer y difundir el conocimiento, como, por ejemplo, la tradición oral sobre las propiedades curativas de las plantas medicinales, la enseñanza comunitaria o la alimentación y los rituales de muerte, entre otros ámbitos. La doctrina local¹⁴⁹, recientemente, resaltó la relevancia y el alcance de la relación entre cultura y roles sociales al interior de las comunidades NARP, en los siguientes términos:

“El patrimonio cultural oral, material e inmaterial a partir del cual es posible descubrir matices de ese sentido de pertenencia, se lee en las prácticas y saberes culturales desde los cuales cada integrante piensa y elabora sus actuaciones en torno a su comunidad; de este modo, la cosmovisión, la religiosidad, el territorio, las relaciones con la naturaleza, lo ético, lo estético, la gastronomía, las relaciones sociales, las formas de comunicación, los objetos y un conjunto de prácticas simbólicas representativos constituyen un componente importante para comprender diferentes aspectos de los diversos grupos humanos, entre estos, la manera como se concibe y se vive con los pequeños en el espacio de la comunidad.”¹⁴⁹

174. En conclusión, las comunidades indígenas y las comunidades NARP tienen cada una de ellas una forma de vida colectiva con una identidad cultural propia, la cual transmiten de generación en generación. Entonces, las restricciones que se les impongan

cobijarse bajo la denominación de afrodescendientes”. Valencia Peña, Inge Helena. “Lugares de las poblaciones negras en Colombia: la ausencia del afrocaribe insular”. CS no.7 Cali Jan./June 2011. <https://doi.org/10.18046/recs.i7.1046>.

¹⁴⁶ Valencia Peña, Inge Helena Lilia. “ETNICIDAD, MESTIZAJE Y DIÁSPORA: UN MARCO ANALÍTICO DE LA DIFERENCIA SOCIAL PARA LAS POBLACIONES NEGRAS EN COLOMBIA”. Revista de Historia Comparada, ISSN-e 1981-383X, Vol. 8, N.º. 2, 2014, Universidad Icesi, pp. 254-291, p. 274.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 282.

¹⁴⁸ Decreto 1640 de 2020, Artículo 2.5.1.1.12.

¹⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2021.

para establecer un sistema educativo que respete y desarrolle su identidad cultural pueden impactar la pervivencia de sus manifestaciones culturales, sociales, políticas y religiosas, así como su autonomía misma, lo cual iría en detrimento del pluralismo de la Nación colombiana.

175. *Las comunidades indígenas y los colectivos NARP pueden estar ubicados en zonas de difícil acceso, por sus condiciones geográficas o por los escenarios de alteración al orden público.* En este punto, la Sala destaca que la titulación de territorios baldíos a las comunidades indígenas y a las comunidades NARP ha sido una de las políticas implementadas para redistribuir la tenencia de la tierra en Colombia. Esos terrenos suelen estar ubicados en zonas apartadas y de difícil acceso del territorio nacional. De manera que, la implementación de esta política pública ha suscitado que estos colectivos étnicos se encuentren ubicados en zonas geográficas en las que suele haber poca disponibilidad de personal idóneo para garantizar la prestación del servicio de educación. Sobre este asunto, el DANE destacó que:

“En Colombia, de acuerdo con el CNPV 2018, el 11,1% de la población (equivalente a 4.890.220 habitantes) es indígena (4,3%) o afrodescendiente (6,8%). Las poblaciones étnicas tienen mayor participación en ciertos departamentos del país, donde también se concentran los problemas de pobreza y bajos ingresos. En América Latina, la pérdida de tierras, la disminución de los medios de subsistencia tradicionales y la histórica segregación que han enfrentado los pueblos indígenas son factores que explican que sean el grupo poblacional más numeroso entre las cifras de condiciones de vida desfavorables (Naciones Unidas, 2010). De igual manera, se evidencia que, en general, las poblaciones afrodescendientes en América Latina y el Caribe se caracterizan por el predominio de problemáticas como exclusión, desigualdad y marginación (AECID, 2016). En el Mapa 1 se presenta la participación de indígenas y afrodescendientes en el total de la población de cada departamento de Colombia. La mayor participación de la población indígena se concentra en el Amazonas colombiano (principalmente en los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada), donde más del 50% de los individuos son indígenas. En contraste, los afrodescendientes tienen una participación en diferentes departamentos del país, pero en menor composición relativa, siendo únicamente en Chocó (74%) y San Andrés (57%) donde más del 20% de la población se identifica como tal. En la Costa Atlántica y en la Pacífica se concentra la mayor parte de la población étnica, con departamentos donde hay un porcentaje considerable de traslape de población indígena y población afrodescendiente (en particular, La Guajira, Cauca, Chocó y Nariño). En contraste, en Boyacá, Cundinamarca y Norte de Santander menos del 1% de la población se identifica como afro o indígena.”¹⁵⁰

176. Lo expuesto permite señalar que los grupos objeto de comparación suelen estar ubicados en departamentos apartados que tienen una ubicación geográfica de difícil acceso, que produce barreras para la prestación idónea del servicio educativo estatal. Al respecto el DANE también resaltó que:

“la tendencia a nivel departamental es bastante marcada, siendo las poblaciones ubicadas en la periferia las que cuentan con los niveles más bajos de bienestar. En las zonas donde hay mayor presencia de pueblos indígenas, como los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, y de comunidades afrodescendientes como Chocó, Nariño y Putumayo, se observa un

¹⁵⁰ DANE, UNFPA. “Estudios Poscensales de jóvenes investigadores Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Condiciones de vida y pobreza multidimensional de poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia a partir del CNPV 2018”, 2022, disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/estudios-poscensales/05-condiciones-de-vida-y-pobreza-multidimensional-indigenas-afrodescendientes-colombia.pdf>. P. 24.

nivel educativo más bajo, y condiciones laborales menos favorables en comparación con la población no étnica. Destaca el caso del departamento del Chocó, donde los tres grupos considerados presentan cifras preocupantes. De esta manera, es posible inferir que las zonas donde se encuentran ubicadas principalmente las comunidades étnicas son poblaciones con bajos niveles de vida, con endeble sistemas educativos y laborales; las condiciones socioeconómicas desfavorables en estas comunidades son una situación que se ha perpetuado a lo largo de los años (Naciones Unidas, 2010).”¹⁵¹

177. Además, al igual que los pueblos indígenas, las comunidades NARP no solo pueden estar ubicadas en lugares a los que es difícil acceder por sus condiciones geográficas, sino que también están localizadas en zonas que tienen el orden público alterado, lo cual no solo dificulta el acceso al territorio, sino que pone en riesgo su subsistencia. Según la información reportada por el INCODER, los territorios colectivos de los consejos comunitarios han presentado “una disminución en la población, producto del desplazamiento por la migración rural-urbana y el conflicto armado, pero que es imposible identificar correctamente (Urrea-Giraldo, 2010).”¹⁵² Por su parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó que:

“Con corte al 31 de agosto de 2023, se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) 1.246.931 negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP); de estas, 52,84% son mujeres, 47,08% son hombres y 0,08% tienen orientación sexual o identidades de género diversas. De estos, 20,8% son niños, niñas y adolescentes, y 4,5% tiene algún tipo de discapacidad.

“La Unidad para las Víctimas ha hecho importantes avances en materia de reparación colectiva a este pueblo, que, históricamente, ha sido expulsado de su territorio, poniéndolos en riesgo de exterminio físico y cultural. Esta desterritorialización se ha dado a través de diversas violencias sobre sus cuerpos y territorios, causando la pérdida de prácticas culturales y ancestrales. En este sentido, el 27%, es decir, 252 de los 942 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) incluidos en el RUV pertenecen a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Adicionalmente, el 57,47% de los SRC de estas comunidades se concentran en la región Pacífica.”¹⁵³

178. Por tanto, las comunidades indígenas y las comunidades NARP sí son sujetos asimilables. Además de que pueden estar ubicados en zonas de difícil acceso, uno y otro grupo afrontan un riesgo tangible de perder su identidad cultural, social, sus valores, creencias y conocimientos ancestrales. Aunado a lo anterior, la Constitución, la ley y la jurisprudencia han reconocido el derecho de ambos colectivos a la etnoeducación.

179. Segundo paso. La existencia de un deber o mandato específico. Al excluir a las comunidades NARP de la disposición acusada, el legislador desconoció un mandato específico impuesto directamente por la Constitución.

¹⁵¹ *Ibidem.* P. 27.

¹⁵² DANE, UNFPA. “Estudios Poscensales Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Análisis de la dinámica intercensal del autorreconocimiento en la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el periodo 2005-2018. Fase 1”, 2022, disponible en <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/estudios-poscensales/06-analisis-dinamica-intercensal-autorreconocimiento-NARP-UNFPA.pdf>, p. 50.

¹⁵³ Oficina Asesora de Comunicaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. “Pueblo negro una historia de lucha y resistencia en medio del conflicto armado”. Bogotá 2 de octubre de 2023, disponible en https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/infografias/Pueblo_Negro/index.html

180. Para la Sala, la Constitución Política de 1991 se soporta en el reconocimiento de la coexistencia de distintos grupos étnicos, tribales, raciales y culturales en el país. Como lo decidió la Corte Constitucional en la Sentencia C-520 de 2023, el pluralismo de la Nación colombiana es un presupuesto social que tiene valor normativo. Bajo esa perspectiva, los artículos 1, 2, 7, 9, 13, 70 y 93 de la Constitución, así como de los artículos 1.2, 2.2, y 5.a del Convenio 169 de la OIT que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, consagran el deber de reconocer y respetar las diferentes cosmovisiones que tienen las comunidades étnicas. Ese mandato constitucional se materializa en la autodeterminación y autonomía de los pueblos étnicos, así como en los principios de diversidad e identidad cultural, los cuales protegen las diversas formas de percibir el mundo y la vida de los colectivos referidos. En esa medida, existe un mandato constitucional específico que le impone al legislador un deber de reconocer y proteger la identidad cultural y étnica propia de las comunidades NARP.¹⁵⁴

181. Por su parte, el artículo 55 transitorio superior establece que el Congreso deberá expedir una ley para proteger la identidad cultural de las comunidades negras, sus derechos y fomentar su desarrollo económico y social.¹⁵⁵ Aunado a lo anterior, el artículo 68 de la Constitución establece un mandato particular en materia de educación, según el cual los integrantes de los grupos étnicos tienen derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.¹⁵⁶ En igual sentido, el artículo 27 del Convenio 169 de la OIT establece que los servicios de educación destinados a las comunidades étnicas deben desarrollarse en cooperación con ellas, de manera tal que respondan a sus necesidades particulares y abarquen los elementos propios de su historia, conocimientos y técnicas, sistemas de valores y sus aspiraciones sociales, económicas y culturales.¹⁵⁷

182. En esa medida, una interpretación conjunta de las disposiciones referidas permite concluir que existe un mandato constitucional específico, en virtud del cual, el legislador debe establecer los mecanismos necesarios para garantizar que la educación que se provea e imparta a las comunidades NARP respete, conserve y transmita su identidad cultural, como expresión de la pluralidad de la Nación colombiana. Lo expuesto, a partir de parámetros educativos que honren sus saberes tradicionales o ancestrales y que les

¹⁵⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-480 de 2019 y C-433 de 2021.

¹⁵⁵ Constitución Política. Artículo transitorio 55. “*Entro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. // En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. // La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. // La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social. [...]*”. (énfasis añadido).

¹⁵⁶ Constitución Política. Artículo 68. “[...] Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. [...]”.

¹⁵⁷ Convenio 169 de la OIT. Artículo 27. “1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. // 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar. // 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin”.

permitan preservar y difundir su historia, cultura, lenguaje y religiones propias. El mandato descrito es claro en su contenido y constituye una obligación de hacer en cabeza del Legislativo.

183. Sin embargo, el Legislador desconoció esa obligación al expedir el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994. Lo expuesto, en la medida en que no incluyó a las comunidades NARP y a sus autoridades, en la excepción sobre la etnoeducación que esa norma establece.

184. Tercer paso. La exclusión de las comunidades NARP de la norma demanda carece de un principio de razón suficiente. Al respecto, la Corte Constitucional advierte que en el debate que se agotó en el Congreso de la República para la aprobación de la norma en cuestión, el Legislador no hizo alusión a las razones por las cuales limitó el ámbito de protección de la norma únicamente a las comunidades indígenas.

185. Se reitera que el objetivo de la norma es defender la autodeterminación e identidad cultural de las comunidades étnicas que se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso o de orden público seriamente alterado. En esa medida, debe cobijar a todos los grupos étnicos que transmitan su identidad cultural de generación en generación, a través de la educación, como mecanismo de preservación y estén localizados en los lugares referidos, entre ellos, las comunidades NARP, tal y como se advirtió previamente. Por tanto, la Sala concluye que la falta de inclusión de los colectivos NARP en la segunda parte del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 carece de un principio de razón suficiente.

186. Cuarto paso. La exclusión de las comunidades NARP de los efectos de la norma demandada carece de justificación y objetividad que genera una desigualdad negativa de las comunidades NARP, frente a las comunidades indígenas a las que se refiere esa disposición.

187. En efecto, como se estableció en el paso anterior del test de omisiones legislativas relativas, la Sala Plena no advierte una razón suficiente que justifique el hecho de que las comunidades NARP hayan sido excluidas de los efectos del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994. Esa ausencia de razón objetiva implica una desigualdad negativa en contra de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, respecto de las comunidades indígenas que sí se aluden en la norma.

188. Ello ocurre pues, como se estableció en precedencia, los grupos NARP –como ocurre con las comunidades indígenas– tienen derecho a la etnoeducación, como expresión del mandato específico de protección a la diversidad étnica y cultural de los diversos colectivos étnicos que conviven en Colombia, y que incluye a los aludidos colectivos negros afrodescendientes, raizales y palenqueros. Así, se vulnera ese mandato, pues esos colectivos no se ven cobijados por la excepción consagrada en el párrafo demandado, como sí lo fueron las comunidades indígenas, sin que medie una razón suficiente para ello. En otras palabras, esa exclusión supone un fenómeno de desigualdad negativa que no tiene justificación en la Constitución y en los tratados internacionales que rigen la materia.

189. En suma, la Corte Constitucional concluye que el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa en el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994. Aun cuando creó en ese párrafo una medida a favor de las comunidades indígenas en materia de etnoeducación, excluyó de sus efectos a los grupos NARP, de manera injustificada y a pesar de que existe un mandato constitucional específico de para el legislador de reconocer y proteger la identidad cultural y étnica de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

Segundo cargo por violación del principio de igualdad y la cláusula de no discriminación

190. La Corte Constitucional, para evaluar la configuración de un cargo por violación del principio de igualdad, ha desarrollado lo que en la actualidad se denomina test o juicio integrado de igualdad. Este se divide en tres partes, así: en la primera, debe determinarse cuál es el criterio de comparación (*tertium comparationis*); en la segunda, se define si, desde la perspectiva fáctica y jurídica, existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre desiguales. En tercer lugar, debe establecerse si ese tratamiento desigual o diferenciado está justificado a partir de una disposición o mandato de la Constitución. Eso significa constatar si las circunstancias que se comparan ameritan un trato diferente o, por el contrario, deben tener el mismo. Es en este punto en el cual se evalúa la idoneidad, necesidad y/o proporcionalidad estricta de la medida que consagra el trato diferenciado, a partir de un grado de escrutinio leve, intermedio o intenso.¹⁵⁸

191. *La norma prima facie afecta el principio de igualdad.* Un primer paso en la aplicación del test integrado de igualdad consiste en determinar quiénes son los sujetos comparables, para así establecer el criterio de comparación entre unos y otros sujetos. La Sala Plena considera que los sujetos comparables son las comunidades indígenas y los grupos NARP.

192. *El criterio de comparación (tertium comparationis).* La Corte Constitucional ha definido al criterio de comparación como el parámetro que permite determinar si se está ante sujetos o situaciones análogas que ameritan un mismo trato, con el fin de discernir si ese trato es igual o desigual respecto de otro.¹⁵⁹ Como se indicó previamente, la Sala Plena estima que los sujetos comparables son las comunidades indígenas, frente a los grupos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros.

193. En cuanto a las comunidades indígenas, el artículo 2° del Decreto 2164 de 1995 señala que se trata del grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad, así como valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura. También comparten formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que los distinguen de otros grupos, ya sea que tengan títulos de propiedad o no, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos hayan sido disueltos,

¹⁵⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-104 y 586 de 2016 y C-520 de 2023.

¹⁵⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-005 de 2017.

divididos o declarados vacantes. El mismo artículo 2° establece que las autoridades tradicionales se refieren a aquellos miembros de una comunidad indígena que ejercer, dentro de su estructura propia, un poder de organización, gobierno, gestión o control social.

194. En relación con las comunidades NARP, de manera, general, el Ministerio de Justicia¹⁶⁰ las define como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que tienen una cultura propia, comparten historia y poseen tradiciones y costumbres las cuales les permiten revelar y conservar una conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Esta acepción se basa en la definición de comunidad negra contenida en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993.

195. Por su parte, la Corte Constitucional se refirió de manera detallada a las características de las comunidades raizales que habitan en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo hizo mediante la Sentencia SU-097 de 2017 en la que identificó que la población afrodescendiente raizal tiene unas características propias entre las que se encuentra su cultura isleña, derivada de un sincretismo causado por la interacción entre distintas idiosincrasias como la africana, la española, la inglesa o la holandesa, así como una religión propia y un pasado cercano a pueblos antillanos cercanos. Dada su especificidad cultural, la comunidad raizal ha sido sujeto de normas y políticas específicas. Esto se refleja, por ejemplo, en la circunscripción especial que estas tienen en el Congreso de la República, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución (modificado por el artículo 6° del Acto Legislativo 2 de 2015).

196. En cuanto a la comunidad palenquera, de manera general, está conformada por los descendientes de esclavos que, mediante actos de resistencia y libertad, se refugiaron en territorios de la costa norte de Colombia desde el siglo XV, lugares que se denominaron palenques. De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV,¹⁶¹ existen cuatro palenques reconocidos: San Basilio de Palenque (Mahates – Bolívar), San José de Uré (Córdoba), Jacobo Pérez Escobar (Magdalena) y la Libertad (Sucre).

197. En su conjunto, estas comunidades se abreviaban como NARP –negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros. En esta oportunidad, la Corte exalta y reconoce la riqueza, diversidad e importancia cultural que ostentan cada uno de los grupos que confluyen en el término NARP. Estas comunidades ostentan unas características propias que honran la pluralidad de la Nación colombiana y que merecen la mayor protección de parte del Estado y la sociedad, en cuanto a la preservación y transmisión de sus costumbres a las generaciones venideras.

¹⁶⁰ Ministerio de Justicia. Comunidades Afrocolombianas. Consúltese en internet: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Paginas/comunidades-afrocolombianas-narp.aspx#:~:text=Es%20el%20conjunto%20de%20familias,distinguen%20de%20otros%20grupos%20C3%A9tnicos.>

¹⁶¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV. Consúltese en internet: [https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Existen%204%20Palenques%20reconocidos%3A%20San,y%20La%20Libertad%20\(Sucre\).](https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Existen%204%20Palenques%20reconocidos%3A%20San,y%20La%20Libertad%20(Sucre).)

198. Finalmente, cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 3° del Decreto 1745 de 1995, *“una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.”*

199. En suma, para efectos de este fallo, la Sala agrupa a esas comunidades en la abreviatura NARP, sin el ánimo de desconocer las particularidades propias anteriormente anotadas de cada uno de los grupos individuales a los que se hizo referencia. Así, en cuanto a los sujetos comparables se encuentran, por una parte, las comunidades indígenas y sus autoridades y, por otro, las comunidades NARP y las autoridades propias que algunos de esos grupos tienen.

200. Ahora, más allá de los criterios de comparación entre ambas comunidades los cuales han sido expuestos previamente, de cara al juicio de igualdad, la Sala Plena considera oportuno hacer un recuento de aquellos casos en los que ha establecido que uno y otro grupo son sujetos comparables. Lo anterior, a partir de la reseña jurisprudencial realizada en la Sentencia C-520 de 2023.

201. Como se advirtió, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que los grupos indígenas son comparables con las comunidades NARP en distintos ámbitos normativos. Por ejemplo, la ya mencionada Sentencia C-480 de 2019 declaró exequible las expresiones *“cabildos indígenas”* y *“asociados de cabildos indígenas”*, contenidas en el párrafo del artículo 7° de la Ley 1816 de 2016 *“por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados”*, bajo el entendido que también incluyen a los consejos comunitarios de las comunidades negras, raizales y palenqueras. En esa ocasión, esta Corte consideró que *“el reconocimiento y los derechos culturales de las comunidades indígenas son asimilables a los que poseen las colectividades negras”*. Lo anterior, en lo atinente a la protección de una manifestación cultural de las comunidades étnicas relacionada con la producción de licores ancestrales.

202. En la Sentencia C-480 de 2019, esta Corte soportó su decisión en el contexto de negación de reconocimiento que han padecido las comunidades NARP, por lo que resulta necesario que estas sean beneficiarias de acciones afirmativas de manera semejante a las comunidades indígenas. Por ende, estimó que había una omisión legislativa relativa en el párrafo del artículo 7° de la Ley 1816 de 2016, en tanto esta se refería únicamente a las comunidades indígenas.

203. Posteriormente, la Sentencia C-433 de 2021 hizo extensivos los efectos de la exclusión del servicio militar obligatorio para las comunidades indígenas, para los integrantes de los grupos NARP. Esto, a partir de la configuración de los cargos por omisión legislativa relativa y vulneración del principio de igualdad. Para arribar a esa determinación, la Sala Plena consideró que ambos grupos eran comparables de la siguiente manera:

“[P]or una parte, las comunidades a las que pertenecen tienen una forma colectiva de vida y, por ende, su ausencia física puede llegar a afectar la existencia misma de la comunidad en su conjunto; y, por la otra, la vida colectiva de sus comunidades se inspira en unos valores y un modo de ser y de actuar en el mundo diferente al de la sociedad mayoritaria, lo que supone que, al sustraerlos del colectivo para prestar el servicio militar, se puede comprometer la manera como estos contribuyen a perpetuar su cultura, cosmovisión sobre el territorio y saberes ancestrales”.

204. Recientemente, en la aludida Sentencia C-520 de 2023, esta Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 118 del Decreto 1260 de 1970 (modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005), en el entendido de que la Registraduría Nacional del Estado Civil también puede autorizar excepcional y fundadamente a los consejos comunitarios de las comunidades NARP para llevar el registro del estado civil. Como ocurre en este caso, la Sentencia C-520 de 2023 abordó dos cargos por omisión legislativa relativa y por vulneración del principio de igualdad. En esa providencia, la Sala Plena estableció nuevamente que las comunidades indígenas eran sujetos comparables de los grupos NARP, en cuanto a la función de registro que, en algunos supuestos, ejercen autoridades diferentes a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

205. Con todo, la jurisprudencia ha sido consistente en determinar que las comunidades NARP son sujetos comparables respecto de las comunidades indígenas, respecto de disposiciones normativas en las que se consagran medidas que benefician a las segundas, pero que omiten en su literalidad a las primeras.

206. Así las cosas, la Sala Plena considera que las expresiones objeto de estudio afectan *prima facie* el principio de igualdad, en la medida en que: (a) establecen una medida *infra* inclusiva, pues (b) prevén un beneficio diferenciado para sujetos comparables. Esto, ya que el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 consagra un trato diferenciado o particular (beneficio) para las comunidades indígenas y sus autoridades, respecto de los requisitos para ejercer la enseñanza en esas comunidades, así como la posibilidad de seleccionar al personal que cumple esa función. Sin embargo, esa norma excluye a las comunidades NARP y a sus autoridades de sus efectos. Lo expuesto, a pesar de que los dos colectivos étnicos (i) suelen estar ubicados en territorios de difícil acceso; y, (ii) transmiten su cultura de generación en generación, a través de la educación.

207. *Justificación constitucional del tratamiento desigual o diferenciado.* El tercer paso del test integrado de igualdad consiste en determinar si el anotado trato desigual está amparado en una justificación válida a partir del ordenamiento jurídico. Para el efecto, la medida debe evaluarse a partir de un grado de escrutinio leve, intermedio o estricto. A continuación se reseña brevemente cuándo debe emplearse cada uno de los grados de intensidad anotados.

208. El *grado de escrutinio leve*, por regla general, es el estándar de evaluación aplicable a los asuntos en los que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración. Así, la medida objeto de control es acorde a la Constitución si (a) tiene una finalidad que no está prohibida en ella y (b) es adecuada para alcanzar la finalidad que persigue.

209. En el *grado de escrutinio de intensidad intermedia*, no es suficiente con que el fin que persigue la medida no esté prohibido por la Constitución, este debe ser importante y efectivamente conducente para lograr el objetivo que se propone la norma. Este nivel de intensidad ha sido empleado en materias en las que el legislador cuenta con un margen amplio de configuración pero que las medidas que adopta pueden suponer una tensión con otros principios constitucionales.

210. De acuerdo con lo establecido en las Sentencias C-345 de 2019, C-432 de 2020, C-084, C-218 y C-433 de 2021, la intensidad intermedia se emplea cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia; y en los casos en los que existen normas basadas en criterios sospechosos pero cuyo fin es favorecer a grupos históricamente discriminados. Este último supuesto se presenta en aquellos casos en los que el legislador definió medidas afirmativas tales como las que se soportan “*en un criterio de género o raza para promover el acceso de la mujer a la política o de las minorías étnicas a la educación superior.*”¹⁶²

211. Así, la medida que se evalúa bajo un grado intermedio está acorde con la Constitución si (a) tiene una finalidad constitucional importante, (b) es efectivamente conducente para lograr esa finalidad, y (c) no es evidentemente desproporcionada, lo cual se refiere a si la norma genera mayores ventajas respecto de los eventuales perjuicios que ocasiona, para los intereses jurídicos con los que entra en tensión.

212. El *grado de intensidad estricta* se aplica de manera excepcional, pues se emplea para aquellos casos en los que la misma Constitución establece mandatos específicos de igualdad, al tiempo que la medida objeto de análisis se refiere a una clasificación sospechosa como las que se refieren en el artículo 13 de la Constitución, de manera no taxativa (sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica). Este grado de escrutinio también es aplicable para aquellas medidas que afectan a sujetos en condición de debilidad manifiesta o a sujetos marginados y que, en principio, impacta gravemente un derecho fundamental, o crea un privilegio¹⁶³ Así, la medida objeto de escrutinio supera una evaluación estricta cuando: (a) el fin perseguido es imperioso; (b) el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, es decir, no puede reemplazarse por otros medios menos lesivos para los derechos que están en tensión, y (c) los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros principios constitucionales (proporcionalidad en sentido estricto).

213. En el presente caso, la Sala considera que el nivel de escrutinio que debe aplicarse es el intermedio. Si bien, en principio, podría estimarse que debe usarse un grado de escrutinio estricto, de conformidad con la Sentencia C-308 de 2022, cuando el análisis versa sobre una medida afirmativa, el estándar intermedio promueve la actividad legislativa dirigida –justamente– a diseñar mecanismos que beneficien a un grupo o

¹⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2021.

¹⁶³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-345 de 2019 y C-673 de 2001.

colectivo marginado. En esa medida, el análisis no debe incluir la evaluación de la evidente desproporción de la norma, elemento propio de un grado de escrutinio estricto.

214. Tal fue el raciocinio que empleó esta Corporación en la mencionada Sentencia C-433 de 2021. Al respecto esa providencia señaló: “[c]omo ya se dijo al establecer el alcance de las disposiciones acusadas (...) las normas acusadas tienen como objeto exonerar a las comunidades indígenas de la prestación del servicio militar y del pago de la cuota de compensación militar; en otras palabras, establecer una medida afirmativa en favor de una comunidad históricamente discriminada. Esta hipótesis, según el estándar antes referido, impone el deber de aplicar el test intermedio.”

215. Así, la Sala Plena evaluará, de manera escalonada si: (i) el fin perseguido por la norma es constitucionalmente importante; (ii) el medio elegido para cumplir ese fin es efectivamente conducente para lograrlo, y (iii) la medida no sea evidentemente desproporcionada.

216. *La norma persigue un fin constitucionalmente importante, pues pretende proteger la diversidad cultural de la Nación y el derecho de los miembros de las comunidades étnicas de recibir una formación que desarrolle su identidad cultural.* En primer lugar, la Corte Constitucional considera que la medida diferenciada contenida en el parágrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 sí persigue un fin constitucionalmente importante. En concreto, busca proteger la diversidad cultural de la nación (Arts. 1º, 2º, 7º y 70 de la Constitución) y garantizar que los miembros de las comunidades indígenas tengan una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (Arts. 67 y 68 de la Carta y 27 del Convenio 169 de la OIT). Como se indicó en precedencia, el objetivo de la norma es garantizar que las comunidades indígenas ubicadas en zonas de difícil acceso o que tienen el orden público alterado cuenten con el personal idóneo para que sus niños, niñas y adolescentes tengan una formación idónea que desarrolle y respete su identidad cultural. En otras palabras, la disposición acusada pretende garantizar la autodeterminación de los pueblos indígenas y su derecho a transmitir sus saberes ancestrales de generación en generación, a través de la etnoeducación.

217. La Sala Plena también constató que el fin último del Congreso de la República con la norma atacada es garantizar, a través de esas medidas, el servicio de educación en todo el país. Así, se hizo necesaria la inclusión de las reglas contenidas en el parágrafo enjuiciado, pues la prestación idónea del servicio de educación para las comunidades indígenas implica respetar y garantizar todos los componentes del derecho a la etnoeducación de esas comunidades, a partir de su identidad étnica y cultural propias.

218. *El mecanismo escogido para lograr el propósito advertido es efectivamente conducente, en la medida en que garantiza que las comunidades indígenas ubicadas en zonas de difícil acceso o de orden público alterado transmitan sus saberes ancestrales de generación en generación.* En segundo lugar, esta Sala considera que el medio elegido para cumplir ese fin es efectivamente conducente para lograrlo. Lo expuesto, en la medida en que establece mecanismos para que la prestación del servicio público de educación en las comunidades indígenas, ubicadas en zonas de difícil acceso o de orden público alterado, se brinde a través de personas que puedan enseñar la cultura de esas

comunidades, sin que la falta de acreditación de los títulos de formación exigidos para ingresar a la carrera docente constituya un obstáculo para ello.

219. *La disposición acusada es evidentemente desproporcionada, porque impide que las comunidades NARP cuenten con mecanismos idóneos para garantizar que sus integrantes tengan una formación que desarrolle y respete su cultura.* La Sala Plena considera que la medida es evidentemente desproporcionada respecto de los derechos de las comunidades NARP, excluidas de la medida afirmativa consagrada para las comunidades indígenas en el párrafo objeto de revisión. Como se indicó en precedencia, las comunidades NARP gozan de especial protección, tanto por parte de la Constitución como de los instrumentos del bloque de constitucionalidad, que garantizan los derechos de esas comunidades. Además, el Legislador no hizo explícitas las razones por las cuales excluyó a esos grupos de la medida afirmativa que estableció en la norma objeto de controversia. Aunado a lo anterior, esta Sala no encontró en su estudio sobre el cargo de omisión legislativa relativa que hubiera una razón o motivo constitucional suficiente que justificara la falta de inclusión de las comunidades NARP en la medida afirmativa consagrada en el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994.

220. La Sala Plena de la Corte Constitucional reitera, como lo hizo en la Sentencia C-433 de 2021, que la Constitución Política de 1991 implicó un cambio del paradigma de los derechos de las comunidades NARP. En efecto, ese nuevo contrato social reconoció la pluralidad de la nación colombiana, lo cual supone, en la práctica, la protección de la diversidad étnica y cultural de los grupos NARP. Ello debe leerse de la mano con el artículo 13 de la Constitución –en línea de igualdad– por lo que resulta evidentemente desproporcionado excluir a esas comunidades y a sus autoridades de las medidas sobre etnoeducación que consagra el párrafo 1º del artículo 116 de la Ley 115 de 1994.

221. Esta Sala se detiene sobre este último punto. Para esta Corte, la evidente desproporcionalidad de la medida es aún más intensa, pues restringe el derecho a la etnoeducación de las comunidades NARP. Tal y como se estableció en esta providencia, la etnoeducación es una herramienta fundamental para lograr el respeto, la conservación, la transmisión y la preservación de la identidad de las diversas comunidades étnicas –inclusive las NARP– que integran la Nación plural colombiana, así como su subsistencia. En esa medida, tales grupos tienen derecho a una educación que respete y honre su identidad y diversidad, que proteja sus saberes tradicionales o ancestrales y que les permita preservar y difundir su historia, cultura, lenguaje y religiones propias. Por ende, resulta evidentemente desproporcionado circunscribir los beneficios consagrados en el párrafo enjuiciado a las comunidades indígenas y a sus autoridades, cuando los grupos NARP gozan de una protección semejante y también pueden estar ubicados en zonas geográficas apartadas, semejantes a las de los pueblos indígenas. Sobre este punto, la Sentencia C-480 de 2019 estableció que las comunidades NARP han sido objeto de discriminación e invisibilización desde la época de la colonia hasta la actualidad, al tiempo que padecieron uno de los mayores flagelos de la humanidad, como es la esclavitud que tuvo asiento en el territorio nacional hasta mediados del siglo XIX.

222. *Conclusión.* Esta Corte constató que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al excluir sin una justificación razonable a las comunidades NARP,

de los efectos de la norma objeto de control, a pesar de que esas comunidades y los grupos indígenas tiene un derecho semejante, en materia de etnoeducación. Aunado a lo anterior, la disposición estudiada vulneró la cláusula de igualdad y no discriminación, pues la anotada exclusión es evidentemente desproporcionada, al impedir que las comunidades NARP cuenten con mecanismos idóneos para garantizar que sus integrantes tengan una formación que desarrolle y respete su cultura, en clave de igualdad, como ocurre con las comunidades indígenas.

J. Remedio constitucional

223. La Corte Constitucional, de conformidad con los artículos 243 y 21 del Decreto 2067 de 1991, ha establecido que es competente para definir el alcance y los efectos de sus sentencias.¹⁶⁴ En ejercicio de esa prerrogativa, ha optado en algunas ocasiones por proferir sentencias interpretativas o condicionadas, como una opción para modular sus decisiones.¹⁶⁵ Ello, con el fin de armonizar principios en tensión tales como la conservación del derecho, por una parte, y la supremacía constitucional, por otra. Así, hay lugar a una exequibilidad condicionada de una norma cuando esta: (i) debe entenderse en un sentido específico que resulte conforme con la Constitución, de modo que todas las demás lecturas son inexecutable, o (ii) puede interpretarse de una manera que es contraria a la Constitución, por lo que debe excluirse del ordenamiento jurídico esa posible lectura.

224. Bajo esa perspectiva, la jurisprudencia ha establecido que, cuando se presenta una omisión legislativa, la Corte tiene la posibilidad de extender las consecuencias de la norma cuestionada a los supuestos de hecho o grupos excluidos por el legislador. En esa medida, en principio, debe adoptar “una sentencia que extienda sus consecuencias a los supuestos excluidos de manera injustificada, es decir, (...) una sentencia integradora tipo aditiva, que mantenga en el ordenamiento el contenido que, en sí mismo, no resulta contrario a la Carta, pero incorporando al mismo aquel aspecto omitido, sin el cual la disposición es incompatible con la Constitución”.¹⁶⁶ Lo expuesto, siempre que su implementación no afecte la coherencia del ordenamiento jurídico.¹⁶⁷

225. En el presente caso y con el fin de garantizar y armonizar los principios de supremacía constitucional y conservación del derecho, la Sala Plena considera que hay lugar a adoptar una sentencia integradora de tipo aditiva de conformidad con la jurisprudencia reiterada en este asunto. Más aun, cuando una declaratoria de inexecutable simple expulsaría del ordenamiento legal una disposición que consagra una medida afirmativa que beneficia a las comunidades indígenas y que debe beneficiar por igual a las comunidades NARP. Esta decisión es congruente con lo decidido por esta Corporación en casos semejantes, como por ejemplo las Sentencias C-480 de 2019, C-433 de 2021, C-189 de 2022 y C-520 de 2023.

¹⁶⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-315 de 2023, C-113 de 1993 y C-037 de 1996, entre otras.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2022. Ver al respecto, las Sentencias C-030 de 2023, C-507 de 2023, C-192 de 2023, C-191 de 2021, C-075 de 2021, C-048 de 2020, C-083 de 2018, C-110 de 2018, C-600 de 2011 y C-619 de 2011.

¹⁶⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-030 de 2023, C-507 de 2023, C-666 de 2016, entre otras.

226. En consecuencia, esta Corporación declarará exequible el párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994 “[p]or la cual se expide la ley general de educación.”, bajo el entendido que lo que en él se dispone también se aplica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del párrafo 1° del artículo 116 de la Ley 115 de 1994, bajo el entendido que lo que en él se dispone también se aplica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente
Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General