

Sentencia C-317/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-  
Incumplimiento de carga argumentativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-  
Requisitos en la carga argumentativa

(...) la formulación de un cargo de igualdad requiere que se cumplan los presupuestos generales de la demanda, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Además, el cargo de inconstitucionalidad debe cumplir con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, y se deben aportar los elementos que permitan la aplicación del juicio integrado de igualdad. Esto último implica que, la demanda debe identificar los grupos o situaciones comparables, la medida que contiene el trato diferencial, y las razones por las que ese trato no está constitucionalmente justificado. Si una demanda no cumple con todos los anteriores requisitos adolecerá de una ineptitud sustantiva que le impide a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo y, por ende, en principio, debe proferir una decisión inhibitoria.

Referencia: Expediente D-14644

Demanda de inconstitucionalidad en contra los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021 “por medio del cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007”.

Demandante: Ronald José Valdés Padilla

Magistrada Sustanciadora:

NATALIA ÁNGEL CABO

Bogotá, D. C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas y magistrados Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Hernán Correa Cardozo (E),

Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Natalia Ángel Cabo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Ronald José Valdés Padilla formuló demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021 “por medio del cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007”, por desconocer los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Política, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El demandante presentó inicialmente dos cargos: el primero relacionado con una posible violación del requisito de consulta previa y, el segundo, referente a un reproche de la norma por transgredir los principios de participación, pluralismo e igualdad.

1. En Auto del 10 de febrero de 2022, el entonces magistrado sustanciador<sup>1</sup> inadmitió la demanda de constitucionalidad al considerar que no cumplía con los requisitos de aptitud desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte. Por consiguiente, dicho magistrado le concedió tres (3) días al ciudadano para que corrigiera la demanda. Dentro del término de ejecutoria, el actor presentó escrito de subsanación.

1. En Auto del 4 de marzo de 2022, la magistrada sustanciadora (E)<sup>2</sup> encontró subsanada la demanda frente a uno de los cargos de inconstitucionalidad (parcial), como se describe a continuación.

1. Con relación al primer cargo, la magistrada sustanciadora (E) observó que en el escrito de subsanación de la demanda el accionante aclaró que no pretendía atacar las normas por desconocimiento de la consulta previa. Sobre este punto el demandante afirmó que su intención era simplemente la de informar a la Corte Constitucional sobre la existencia de un acuerdo protocolizado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, en el que se habría tratado la posibilidad de que las comunidades negras pudieran suscribir contratos con el Estado, en la modalidad de contratación directa. Teniendo en cuenta esa aclaración la magistrada sustanciadora (E) procedió a rechazar el primer cargo inicialmente formulado.

1. Respecto al segundo cargo, la magistrada sustanciadora (E) consideró que el demandante no había planteado los elementos mínimos para que prosperara su reproche en contra de los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021 por violación del principio democrático, pluralista y participativo del Estado, contemplados en los artículos 1 y 2 de la Constitución. Por esta razón, rechazó parcialmente el segundo cargo. No obstante, consideró que sí se cumplían los requisitos para admitir la demanda en relación con el cargo por desconocimiento del principio de igualdad. En consecuencia, el despacho admitió la demanda contra los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021 por violación de los artículos 13 de la Constitución, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, la magistrada sustanciadora (E) ordenó: (i) fijar en lista la norma acusada para garantizar la posibilidad de intervenciones ciudadanas; (ii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación, para que, de acuerdo con su competencia, intervenga en el proceso de constitucionalidad; (iii) comunicar el inicio del proceso al presidente del Senado, al presidente de la Cámara de Representantes, al presidente de la República, al Ministerio de Justicia, al Ministerio del Interior, a la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, al Instituto Antropología e Historia -ICANH- y a Colombia Compra Eficiente; (iv)

invitar a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Santo Tomás, Libre -Bogotá- y del Rosario, así como al Movimiento Nacional Afrocolombiano -CIMARRON-, al Centro de Estudios Afrodescendiente de la Universidad del Rosario, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia-, al Proceso de Comunidades Negras -PCN, a la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas CNOA, al Foro Interétnico del Choco -FISH- y al Movimiento Étnico Raizal Archipiélago Movement for Ethnic Self-Determination AMEN-SD, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad de las normas acusadas.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

1. A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas y se subrayan los apartes demandados

“Ley 2160 de 2021

(noviembre 25)

Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007 “Por medio del cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007”

Decreta

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 6º. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993.

Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10)

años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales.

Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki'we podrá celebrar contratos para adelantar y ejecutar planes, programas y proyectos para la atención de las necesidades de los habitantes de las comunidades- étnicas de los municipios de Popayán, Almaguer, Bolívar, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Inzá, Jambaló, La Sierra, La Vega, Miranda, Páez, Patía, Piendamó, Puracé, Rosas, San Sebastián, Santander de Quilichao, Silvia, Sotará, Suárez, Toribío, Totoró del departamento del Cauca y los municipios de Neiva, Gigante, Íquira, La Argentina, La Plata, Nátaga, Paicol, Pitalito, San Agustín, Tesalia, Villavieja, Yaguará, Palermo y Rivera del departamento del Huila.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, e inclúyase el literal l), m) y n) al numeral 4, el cual quedará así:

Artículo 2º. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: [...]

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

L) Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los cabildos Indígenas y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del Gobierno Propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

M) Los contratos que las entidades estatales suscriban con los consejos comunitarios de las comunidades negras, regulados por la Ley 70 de 1993, que se encuentren incorporados por- el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que

hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades.

N) Los contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras o con las demás formas y expresiones organizativas, que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento de sus organizaciones, la identidad étnica y cultural, y/o la garantía de los derechos de las poblaciones de las mismas organizaciones.

[... ]

Parágrafo 8º. La modalidad de contratación directa prevista en el numeral 4 de este artículo deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones, o en los regímenes especiales de contratación, que disponen los requisitos jurídicos, técnicos y financieros; en todo caso teniendo en cuenta los principios de transparencia, responsabilidad, selección objetiva, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficacia y eficiencia.

Parágrafo 9º. La Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales, la Procuraduría General de la Nación y la Rama judicial, en el marco de sus competencias constitucionales y legales ejercerán el control judicial, disciplinario y fiscal, según corresponda, sobre los recursos públicos que se ejecuten a través de los contratos celebrados con cabildos indígenas, consejos comunitarios de las comunidades negras; organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de los que trata el presente artículo; y los consorcios y uniones temporales y las demás personas naturales y jurídicas con capacidad para contratar, cualquiera sea la modalidad que se aplique a la correspondiente contratación.”

### III. LA DEMANDA

1. El ciudadano Ronald José Valdés Padilla demandó los artículos 1 y 2, parciales, de la Ley 2160 de 2021, por quebrantar los artículos 1, 2, y 13 de la Constitución, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la OIT. Tal como se advirtió previamente, la demanda solo fue admitida, de manera parcial, frente al cargo de violación del principio de igualdad.

1. En relación con este cargo, el demandante señaló que las disposiciones acusadas violan el principio de igualdad, en primer lugar, porque establecen una diferenciación injustificada entre las formas de organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras - en adelante comunidades NARP3-, para contratar de manera directa con el Estado. Puntualmente, indicó el actor, que las normas demandadas discriminan a las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas, a quienes se les exige acreditar una inscripción de 10 años o más en Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior, mientras que a los consejos comunitarios de comunidades NARP no se les exige tal requisito para poder contratar de manera directa con el Estado. Para el demandante, la diferenciación solo se basa en la ubicación territorial, sin embargo el legislador no tuvo en cuenta que tanto los consejos comunitarios como las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas son formas de organización que representan a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y que ambas son titulares de los derechos de participación.

1. En segundo lugar, el actor advirtió que el Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior entró a regir hace apenas un par de años, cuando se expidió el Decreto 1640 del 2020. Por esta razón, el actor consideró que el requisito de los 10 años “carecía de fundamento lógico”<sup>4</sup> pues las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas difícilmente van a poder cumplir el tiempo exigido para contratar directamente con el Estado.

1. En tercer lugar, el demandante sustentó que el mencionado requisito temporal es innecesario pues los procesos de contratación estatal cuentan con regulación específica y

restricciones propias. Por ejemplo, el actor indica que para la selección de contratistas en la modalidad de contratación directa se exige la acreditación de: i) existencia y representación legal; ii) experiencia e idoneidad; y iii) capacidad para cumplir con el objeto contractual. En criterio del demandante, el condicionamiento de los 10 años supone una barrera adicional para la promoción del desarrollo colectivo, económico, social, territorial, educativo y autónomo de las comunidades NARP que se ubican en áreas urbanas, territorios tradicionales y ancestrales.

1. Por lo anterior, el demandante solicitó: “PRIMERO: [d]eclarar inexequibles el inciso segundo del artículo 1 y el literal N) del artículo 2 de la Ley 2160 de 2021” o, en su defecto, “SEGUNDO: Declarar la exequibilidad condicionada [de] dichas normas en el entendido que las organizaciones, demás formas y expresiones organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras pueden celebrar contratación (sic) en la modalidad directa con las entidades públicas sin requerir (10) años o más de haber sido incorporadas al Registro que lleva el Ministerio del Interior acreditando (sic) su certificado de existencia y representación legal”5.

#### IV. INTERVENCIONES

1. El Ministerio del Interior solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de fondo el asunto o, en su defecto, declarar exequibles las normas demandadas. Con relación a la aptitud de la demanda, el Ministerio consideró que el demandante no logró satisfacer las exigencias establecidas en el Decreto 2067 de 1991. La entidad sostuvo que los planteamientos expuestos en la demanda no cumplen con los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia, pues la demanda partió de una lectura parcializada de la norma que no logró generar una duda mínima sobre la posible inconstitucionalidad de la medida.

1. En cuanto al reparo del demandante sobre el Registro Público Único Nacional, el Ministerio recordó que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y



Palenqueras lleva un registro público para las instituciones que representan a las comunidades NARP, cuyo origen son los Decretos 2248 de 1995 y 3770 de 2008. El primero estableció la obligación de registro de las organizaciones de base y, el segundo, de los consejos comunitarios. La entidad también afirmó que, de forma reciente, el Decreto 1640 del 14 de diciembre de 2020 obligó al Ministerio que adicionalmente incluyera a las “formas y expresiones organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales” en dicho registro. Por esta razón, la entidad afirma que actualmente cuenta con una base de datos que contiene información de todas las instituciones que representan a las comunidades NARP, que incluyen a los consejos comunitarios, de las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas.

1. Sobre el acuerdo relacionado con la habilitación de las comunidades NARP para contratar con el Estado -al que hizo referencia la demanda inicial-, el Ministerio del Interior aclaró que este consistió en la conformación de una mesa técnica entre el Departamento Nacional de Planeación y Colombia Compra Eficiente. Dicho espacio tuvo como objetivo revisar los asuntos sobre capacidad legal y jurídica de las comunidades NARP para la contratación pública. El Ministerio precisó que aunque se logró avanzar en una propuesta de decreto, el gobierno nacional consideró oportuno incluir lo acordado en el proyecto de reforma a la Ley 80 de 1993 y a la Ley 1150 de 2007, que derivó en la Ley 2160 de 2021.

1. El Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH señaló que no estaba en la capacidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada. Sin embargo, en el escrito de intervención aclaró que la identidad étnica va más allá del reconocimiento estatal, y que la discriminación racial es un hecho notorio, sistemático y generalizado en el país. Partiendo de ese supuesto, el instituto consideró que el requisito de los 10 años al que hace referencia las disposiciones acusadas crea unas barreras de acceso y participación para las organizaciones de base y otras formas de expresiones organizativas de las comunidades NARP que se encuentran por fuera de un territorio colectivo.

1. En su intervención el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre consideró que los artículos 1 y 2 de la Ley 2160 de 2021 son inexecutable por vulnerar el derecho a la igualdad. Para sustentar esta afirmación, el Observatorio desarrolló tres puntos.

1. Primero, sostuvo que, en materia contractual, a los oferentes se les debe garantizar una postulación en igualdad de oportunidades. Afirmó que, si bien se pueden establecer algunos requisitos para la contratación, consideró que estos deben seguir criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En criterio del Observatorio, estas condiciones no se cumplen en el caso de las normas acusadas. Para el Observatorio el requisito que establece la norma para que las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP puedan contratar con el Estado, no obedece a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad pues la limitación no es idónea para demostrar la calidad del oferente y así contribuir a los fines de la contratación pública.

1. Segundo, para el Observatorio existe una diferencia de trato injustificada no solo entre los consejos comunitarios y las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas de NARP. Según esta institución, también hay una posible discriminación cuando se analiza el requisito frente a otras comunidades, como las indígenas. En particular, el Observatorio hace notar que las normas acusadas no exigen el mismo requisito de inscripción en el Registro Público a los Cabildos Indígenas y a las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, mientras que sí lo exige a las organizaciones de base y demás expresiones organizativas de las comunidades NARP. A su juicio, no existe un motivo constitucional que justifique tal diferenciación de trato.

1. Tercero, el Observatorio llama la atención sobre la espera que tendrían que tener las organizaciones de base y demás expresiones organizativas de las comunidades NARP para poder contratar directamente con el Estado, pues tan solo han podido acceder al registro a partir del 14 de diciembre de 2020, fecha en la que se expidió el Decreto 1640. Esto significa

que las mencionadas organizaciones y expresiones organizativas solo podrán tener el derecho de postulación contractual a partir del año 2031.

1. Finalmente, el Observatorio solicitó a la Corte que en el análisis de constitucionalidad de las disposiciones acusadas aplique un test estricto de igualdad, en tanto se trata de una medida que afecta a comunidades NARP. Así mismo consideró que la Corte debe hacer un análisis de igualdad no solo entre los consejos comunitarios de las comunidades NARP y las organizaciones de base y demás expresiones organizativas -como lo propuso la demanda-, sino también, entre las organizaciones de base y demás expresiones organizativas de las comunidades NARP y los cabildos indígenas y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas. Lo anterior, por cuanto también se trata de organizaciones de grupos minoritarios que están cobijadas en las normas demandadas.

1. El ciudadano Filipo Ernesto Burgos Guzmán, docente de la Universidad Externado de Colombia, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada de las normas demandadas, en el sentido de que se entienda que el requisito de los 10 años de inscripción en el Registro Público Único Nacional del que hablan las disposiciones acusadas solo se aplica para la modalidad de contratación directa con el Estado. A juicio del interviniente, entender que las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas solo adquieren capacidad legal con el paso de 10 años de inscripción en el mencionado registro, resultaría una regla de contratación discriminatoria.

1. El profesor Burgos Guzmán también señaló que la norma actualmente establece una incapacidad jurídica temporal para las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP, que no tiene justificación constitucional. El interviniente explicó que antes de que las normas demandadas entraran a regir, las organizaciones de las comunidades NARP se entendían comprendidas dentro de la categoría de personas jurídicas capaces para contratar, según el artículo 6 de la Ley 80 de 1993. Hoy, a raíz de la nueva norma, estas organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas no podrían presentar propuestas o celebrar contratos con el Estado hasta tanto no adquieran su capacidad plena “o su mayoría de edad”.

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte: i) declarar inexecutable la expresión “contar con diez 10 años o más” contenida en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2160 de 2021; y ii) declarar executable el literal N) del artículo 2° de la Ley 2160 del 2021.

1. Para el Ministerio Público las disposiciones demandadas establecen tratos diferentes entre grupos comparables a efectos de tener capacidad para contratar con el Estado (artículo 1° de la Ley 2160 de 2021) y para celebrar contratos bajo la modalidad de contratación directa (artículo 2° de la Ley 2160 de 2021). Esto es, entre las organizaciones de base y las demás formas y expresiones organizativas de las comunidades afrodescendientes, a las que se les exigen 10 años o más de inscripción en el Registro Único de la Dirección de Asuntos para Comunidades NARP y los consejos comunitarios de las comunidades NARP.

2. Según el Ministerio Público, el análisis constitucional del cargo de igualdad exige en este caso un nivel intermedio porque si bien se trata de un asunto de contratación estatal, frente al cual el legislador tiene un amplio margen de configuración, la medida legislativa involucra derechos de sujetos de especial protección. En aplicación del test de igualdad, la Procuraduría sostiene que las medidas impugnadas persiguen fines importantes y que el medio para lograrlas es efectivamente conducente. Principalmente, la Procuraduría considera que el requisito de acreditar 10 años de registro establecido en el artículo 1° de la Ley 2160 de 2021 logra eliminar cualquier duda en torno a la vocación de permanencia de la organización contratante y de la calidad de forma organizativa de un grupo étnicamente diferenciado. Para la Procuraduría se trata de una finalidad legítima pues persigue la protección de los recursos públicos y el buen funcionamiento de la administración y es adecuada en tanto ayuda a disminuir el riesgo que representa la celebración de un contrato estatal con una persona jurídica con pocos años de existencia o sin vocación de permanencia. Lo mismo sucede con el requisito temporal exigido en el artículo 2° de la Ley 2160 de 2021 (capacidad para contratación directa), pues es una medida que busca asegurarse que el beneficio que lleva implícito la contratación directa con el Estado sea obtenido por instituciones que efectivamente sean formas organizativas de las comunidades

NARP.

3. Sin embargo, para el Ministerio Público, el artículo 1° establece una exigencia para que una organización adquiera la capacidad legal para contratar con el Estado que es evidentemente desproporcionada. A su juicio, se trata de un requisito temporal demasiado extenso que no es exigido a otras personas jurídicas, quienes simplemente deben demostrar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más. Por esta razón, la Procuraduría solicita que se declare la inexecutable de la expresión “contar con diez (10) años o más de” contenida en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 2160 de 2021.

1. Ahora bien, sobre la proporcionalidad de la exigencia de 10 años de registro consagrada en el artículo 2° de la Ley 2160 de 2021 para que las organizaciones de base y las demás formas y expresiones organizativas de las comunidades afrodescendientes puedan contratar de manera directa con el Estado, el Ministerio Público considera que, a diferencia de lo que sucede con el artículo 1°, frente al evento de la contratación directa la medida no es desproporcionada. Según el Ministerio, la diferencia radica en que el supuesto regulado por el artículo 2° se está otorgando un beneficio especial consistente en no aplicar los requisitos asociados al mecanismo ordinario de la licitación. Es decir, que se trata de una excepción, y es razonable que el legislador, en el marco de su amplio margen de configuración, establezca requisitos para asegurar que las organizaciones que gozan de la referida prerrogativa constituyan realmente formas organizativas de las comunidades NARP.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada en contra de los artículos 1° y 2°, parciales, de la Ley 2160 de 2021 “por medio del cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007”, por tratarse de acusaciones de inconstitucionalidad contra disposiciones que hacen parte de una ley de la República.

Asuntos preliminares. La aptitud del cargo y la procedencia de la pretensión de inexecutableidad en la demanda de inexecutableidad.

1. El Ministerio del Interior señaló que en el presente caso no concurren los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional para la construcción de los cargos de inexecutableidad. En particular, el Ministerio del Interior cuestionó la claridad, especificidad y pertinencia del cargo planteado. Así pues, antes de abordar de fondo el debate constitucional propuesto, la Corte examinará si se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda.

Los requisitos de las demandas de inexecutableidad

1. En reiteradas ocasiones, esta Corte ha señalado que la acción pública de inexecutableidad es una expresión del derecho fundamental a la participación<sup>6</sup> y un mecanismo eficaz para asegurar la supremacía de la Constitución<sup>7</sup>. En este sentido, el ejercicio de esta acción es informal, pues no está supeditado al cumplimiento de requisitos procedimentales exigentes ni requiere abogado para su presentación<sup>8</sup>.

1. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que las demandas de inexecutableidad deben cumplir unos requisitos mínimos para que se pueda promover un pronunciamiento de fondo<sup>9</sup>. De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inexecutableidad deben contener: (i) las disposiciones acusadas y su transcripción; (ii) los artículos superiores que se consideran contrariados; (iii) los motivos que sustentan la violación a las normas constitucionales; (iv) en los casos correspondientes, el trámite que se debía surtir para expedir el acto demandado y cómo fue transgredido y, (v) las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la acción.

1. Frente al tercer requisito, esta Corte ha establecido que se trata de una carga de

contenido material y no meramente formal, ya que no basta formular el cargo a partir de cualquier tipo de razonamiento, sino que los motivos invocados deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes<sup>10</sup>. Solo de esta manera podrá el juez constitucional realizar la confrontación entre la Constitución y las disposiciones acusadas.

1. En concreto, cada una de las características que deben contener los cargos en una demanda de inconstitucionalidad se han definido por la jurisprudencia constitucional a través de los siguientes criterios:

1. La claridad se refiere a que exista un hilo argumentativo, que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la soportan<sup>11</sup>. En este sentido, se incumple este presupuesto cuando el cargo de inconstitucionalidad se sustenta en argumentos ambiguos o confusos, que no le permiten al juez constitucional establecer el alcance de la censura propuesta.

1. La certeza implica que la acusación recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>12</sup>, y no sobre una que haya sido deducida por el actor, que esté implícita<sup>13</sup> o que haga parte de normas que no fueron objeto de la demanda<sup>14</sup>. Si el actor le da una interpretación subjetiva a la norma y la dota de contenido del que carece, no es posible para la Corte llevar a cabo un análisis de fondo.

1. La especificidad requiere que el actor exponga las razones por las cuales el precepto demandado contraría la Constitución<sup>15</sup>. En consecuencia, el demandante debe plantear una confrontación real entre la norma acusada y la Constitución. Así, si el accionante únicamente nombra las normas constitucionales que estima violadas, pero no explica cómo la disposición acusada las contradice, la demanda no cumple con este presupuesto.

1. La pertinencia se satisface cuando se presentan argumentos estrictamente constitucionales y no de índole legal, doctrinal o de mera conveniencia<sup>16</sup>. Así mismo, este presupuesto descarta la formulación de argumentos relacionados con la indebida aplicación de la norma en un caso particular<sup>17</sup>.

1. Finalmente, la suficiencia supone que la acusación sea formulada de forma completa y sea capaz de suscitar en el juez una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma demandada<sup>18</sup>. Este requisito se compone de dos elementos: el objetivo, que impone al accionante la carga de presentar a la Corte todos los elementos argumentativos y probatorios necesarios para que esta pueda llevar a cabo el estudio de constitucionalidad solicitado; y el subjetivo, que implica que los argumentos presentados ameriten un pronunciamiento de la Corte, al generar al menos una duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto acusado<sup>19</sup>.

1. Adicionalmente, cuando se formulan cargos por violación a la igualdad, el demandante tiene una carga argumentativa especial, puesto que debe aportar elementos específicos que habiliten un pronunciamiento de fondo<sup>20</sup>. En este sentido, este Tribunal ha sostenido que una demanda de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad debe cumplir unos presupuestos específicos para activar el control de constitucionalidad consistentes en: i) indicar los grupos involucrados o situaciones comparables; ii) explicar cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas y iii) precisar la razón por la cual no se justifica dicho tratamiento distinto<sup>21</sup>.

1. Así las cosas, la formulación de un cargo de igualdad requiere que se cumplan los presupuestos generales de la demanda, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Además el cargo de inconstitucionalidad debe cumplir con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, y se deben aportar los elementos que permitan la aplicación del juicio integrado de igualdad. Esto último implica que, la demanda debe identificar los grupos o situaciones comparables, la medida que contiene el trato diferencial, y las razones por las que ese trato no está constitucionalmente justificado<sup>22</sup>. Si una demanda no cumple con todos los anteriores requisitos adolecerá de



una ineptitud sustantiva que le impide a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo y, por ende, en principio, debe proferir una decisión inhibitoria.

1. Ahora bien, la exigencia de los requisitos de aptitud debe armonizarse con la informalidad y el carácter público de la acción de inconstitucionalidad. Esta conciliación se logra, entre otras circunstancias, a través del principio pro actione, que corresponde a un principio de interpretación de las demandas por parte de la Corte, según el cual

el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que se haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo<sup>23</sup>.

1. Esta garantía, por una parte, prohíbe una aproximación a la demanda que tenga como objeto o efecto incrementar los requisitos técnicos de la acusación, al punto de privilegiar las formas sobre el fondo que pueda razonablemente derivarse del cargo<sup>24</sup>. Por otra parte, exige que en los casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte debe privilegiar el derecho a la participación ciudadana y adoptar una decisión de fondo<sup>25</sup>.

1. Sin perjuicio de lo anterior, el principio pro actione no habilita a la Corte para sustituir al accionante en su tarea de exponer los argumentos por los cuales considera que la norma es contraria a la Constitución, pues la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las leyes recae únicamente en cabeza de los ciudadanos<sup>26</sup>.

1. En este punto, es necesario aclarar que aunque el análisis del magistrado ponente haya llevado a darle curso a la demanda en la fase de admisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional es la competente para determinar si es dable o no efectuar un

pronunciamiento de fondo. En ese sentido, esta Corporación ha precisado que la evaluación que sobre la aptitud del cargo se adelanta en la etapa inicial del trámite de constitucionalidad “no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos”<sup>27</sup>. Con fundamento en ese examen, en el que concurre un proceso deliberativo, la Sala Plena puede concluir que el cargo no cumple las condiciones de aptitud e inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo<sup>28</sup>.

1. Así las cosas, en la evaluación de los presupuestos de aptitud de las demandas de inconstitucionalidad se exige un equilibrio que no lleve a sustituir los argumentos del demandante, pero que no conviertan los requisitos de procedibilidad en impedimentos formales y técnicos contrarios al derecho a la participación de las personas. Con todo, si resulta evidente el incumplimiento de los requisitos para la formulación de los cargos, la Sala Plena debe declararse inhibida, decisión que no impide que el demandante u otro ciudadano ejerza nuevamente la acción pública de inconstitucionalidad en contra de la misma norma.

1. Con base en estas consideraciones, pasa entonces la Corte a examinar la aptitud de la demanda.

El examen de aptitud del cargo único: Los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 2160 de 2021 por supuesta vulneración del principio de igualdad

1. En el presente caso, el accionante argumenta que las normas demandadas son inconstitucionales porque imponen a las organizaciones de base y a las demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP el requisito de estar inscritos por 10 años en el Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior. Lo anterior, a criterio del demandante, implica un trato discriminatorio “entre los miembros de un mismo grupo étnico”, porque ese mismo requisito no se le impone a los consejos comunitarios. Es decir, para el demandante se vulnera el artículo 13 de la Constitución Política y las normas del

bloque de constitucionalidad contenida en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. Como arriba se indicó, el Ministerio del Interior considera que el cargo incumple los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia porque, a su juicio, los reparos del actor se desprenden de una particular interpretación subjetiva que hace de los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 2160 de 2021. En atención a estos planteamientos, pasa la Sala a verificar los presupuestos de aptitud de la demanda.

Contenido, alcance y contexto normativo de la expresión acusada

1. Previo al análisis del cumplimiento de los requisitos de aptitud de la demanda, es necesario determinar el contenido y alcance de los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021, a partir de los elementos que se desprenden de su tenor literal y de su lectura en el marco normativo. Para ese propósito, la Sala hará referencia a la ley en la que se enmarca la norma acusada y que modificó disposiciones relacionadas con la capacidad legal para contratar con el Estado. Específicamente, la norma incluyó nuevos sujetos habilitados para la contratación estatal en general y en la modalidad de contratación directa.

Los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021

1. El estatuto de contratación estatal, en particular, el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, indica que está en capacidad de contratar con el Estado cualquier persona que conforme a la ley pueda obligarse. En ese orden, pueden ser contratistas del Estado las personas naturales y las personas jurídicas que acrediten, por un lado, la capacidad legal para obligarse y, por el otro, el cumplimiento de los requisitos exigidos para el tipo de contrato que pretenda celebrar. También pueden contratar con el Estado los consorcios y las uniones temporales. La relevancia de la Ley 2160 de 2021 radica en que amplía el universo de quienes pueden contratar con la administración pública.

1. El artículo 1 de la Ley 2160 de 2021 habilita a las instituciones que representan a las comunidades étnicas para que contraten con el Estado. A su vez, establece condiciones diferentes dependiendo de la institución étnica. Por un lado, están los cabildos indígenas, las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993, a quienes se les otorga capacidad plena para contratar con el Estado. Por otro lado, están las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP, a quienes también se les otorga la capacidad legal para contratar con el Estado, pero siempre y cuando cumplan la condición de haber estado inscritas por un periodo de 10 años en el Registro Único Nacional del Ministerio del Interior. Para efectos de la Ley 2160 de 2021 se entiende como:

i) Cabildo Indígena. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

ii) Asociaciones de autoridades tradicionales indígenas. Entidad de derecho público, encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda. Esta entidad estará conformada por diez (10) organizaciones regionales indígenas.

iii) Consejo comunitario de las comunidades negras. Es la persona jurídica que 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.

iv) Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Son asociaciones comunitarias integradas por personas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras que reivindican y promueven los derechos étnicos y humanos de estas comunidades.

v) Formas o expresiones organizativas. Son manifestaciones que, en ejercicio del derecho

constitucional de participación, asociación y de la autonomía de conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera que reivindican y promueven su cultura propia, su historia, sus prácticas tradicionales y costumbres, para preservar y proteger la identidad cultural, y que estén asentados en un territorio que por su naturaleza no es susceptible de ser titulada de manera colectiva.

1. Tal como se advierte, en el nuevo grupo de habilitados para contratar con el Estado confluyen: (i) entidades públicas especiales como los cabildos indígenas y asociaciones de autoridades tradicionales indígenas; (ii) personas jurídicas reconocidas como autoridad étnica, específicamente, los consejos comunitarios; y (iii) organizaciones de personas de las comunidades NARP que pueden o no constituirse como personas jurídicas sin ánimo de lucro, esto es, organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas. Esto último resulta novedoso, toda vez que la norma permite que grupos de individuos no constituidos como personas jurídicas puedan contratar con el Estado.

1. Por otra parte, el artículo 2 de la Ley 2160 de 2021 habilita la contratación directa con los consejos comunitarios, con las organizaciones de base y demás expresiones organizativas de las comunidades NARP, siempre que el objeto contractual esté relacionado con el fortalecimiento del gobierno propio u organizativo, de la identidad étnica y cultural, del ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades. Del mismo modo, a todas se les exige estar inscritas en el Registro Único Público del Ministerio del Interior y haber cumplido con el deber de actualización de la información en el mismo. Sin embargo, para contratar directamente con el Estado, las organizaciones de base y las demás formas y expresiones organizativas están en la obligación de comprobar que han estado inscritas el Registro Único Público del Ministerio del Interior, por un periodo de 10 años o más.

La demanda contra 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021 no satisface los requisitos de aptitud sustantiva

1. Inicialmente, los argumentos de la demanda fueron valorados a partir del principio pro actione y el entonces magistrado ponente consideró que eran suficientes para admitirla. A partir de allí, se recibieron varias intervenciones ciudadanas y la del Ministerio Público, dentro del trámite propio de la acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, con las intervenciones, y luego del análisis de aptitud de la demanda, la Sala Plena, quien es la competente para definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo, concluye que los reproches planteados por el demandante no reúnen las condiciones argumentativas mínimas para provocar un pronunciamiento de fondo con efectos de cosa juzgada constitucional, como se pasa a explicar.

1. Primero, para la Sala Plena la demanda no formula un cargo apto frente al artículo 1 (parcial) de la Ley 2160 de 2021 relacionado con la capacidad legal para contratar con el Estado. En su demanda, el accionante no desarrolló argumentos para sustentar de qué manera la imposición del requisito de registro por 10 años ante el Ministerio del Interior viola el principio de igualdad. En efecto, todos los argumentos propuestos en la demanda se centran en reprochar que el requisito de los 10 años de inscripción constituye una carga injustificada para contratar con el Estado, en la modalidad de contratación directa. Sin embargo, el accionante no plantea el problema constitucional derivado de que ciertas formas organizativas deban acreditar 10 años de inscripción para adquirir la capacidad legal para contratar con el Estado, en general.

1. Para la Sala, los argumentos presentados por el actor no logran satisfacer las exigencias que configuran la existencia de un cargo contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 2160 de 2021. La demanda no tiene explicación suficiente para sustentar por qué la exigencia de los 10 años para adquirir la capacidad legal para contratar con el Estado vulnera el derecho a la igualdad de las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP.

1. Algunos intervinientes interpretaron que el reproche consistía en que el requisito de los 10

años para adquirir la capacidad legal para contratar con el Estado era discriminatorio pues éste no se le exige a las demás personas jurídicas de derecho privado o a las comunidades indígenas. Sin embargo, no es procedente integrar estos argumentos en el análisis de constitucionalidad de la norma. Lo anterior, por cuanto el accionante fue consistente en establecer que el parámetro de comparación era, por un lado, los consejos comunitarios y, por otro lado, las organizaciones de base y de más expresiones organizativas NARP. En ningún momento el accionante indicó que el trato discriminatorio era con relación a las personas jurídicas de derecho privado o a las comunidades indígenas, es decir, que éstos fueran sujetos comparables o asimilables a las organizaciones de base y demás expresiones organizativas NARP. En este punto, la Corte debe aclarar que, pese a la intención plausible de aportar en el debate constitucional, la interpretación de algunos intervinientes no la obliga a sustituir las carencias argumentativas del actor y configurar un cargo inexistente.

1. En ese orden, se considera que respecto del artículo 1 (parcial) de la Ley 2160 de 2021 no existe un cargo apto frente al cual la Sala Plena pueda pronunciarse.

1. Segundo, frente al artículo 2 (parcial) de la Ley 2160 de 2021, relacionado con la habilitación para contratar con el Estado, en la modalidad de contratación directa, la Sala Plena considera que el cargo carece de especificidad y suficiencia. Por un lado, en relación a la especificidad, la demanda no logró explicar por qué el trato desigual en materia de contratación directa entre los consejos comunitarios y las organizaciones de base y otras expresiones organizativas es incompatible con la Constitución Política, al menos por dos razones.

1. Por un lado, el cargo le atribuye a la norma demandada un contenido normativo que no se deriva de su interpretación gramatical, ni sistemática pues plantea que el legislador estableció un tratamiento diferente con base en la ubicación territorial de las formas de organización de las comunidades NARP. Sin embargo, este criterio de diferenciación no está explícito en la norma y tampoco se advirtió en el debate legislativo. De hecho, en la

exposición de motivos se prevé que el propósito de la Ley es ampliar la posibilidad de contratación con el Estado de las comunidades NARP (e indígenas) para fortalecer la autonomía y el autogobierno. En la demanda no queda claro de dónde concluye el accionante que el criterio que usó el legislador para diferenciar a los grupos fue la ubicación territorial, ni tampoco se explica por qué esto deriva en una vulneración del principio de igualdad en contra de las organizaciones de base y demás expresiones organizativas NARP.

1. Por otro lado, el accionante identifica los grupos en comparación, y demuestra que se prevé un trato distinto entre ellos que se concreta en la exigencia de permanecer 10 años en el registro para las organizaciones de base y otras formas organizativas. Sin embargo, la razón de por qué el trato distinto es inconstitucional no se desarrolla. En su esfuerzo argumentativo, el demandante señala que la Sentencia T-576 de 2014 consideró que todas las formas de organización de las comunidades NARP tienen un carácter participativo relevante<sup>30</sup> en la defensa de los derechos e intereses de las comunidades. No obstante, el accionante pasa por alto que la mencionada sentencia se centra en analizar el derecho de participación, específicamente en consulta previa, del que son titulares los miembros de las comunidades NARP, más no aborda la garantía de derechos en el marco de la contratación pública.

1. En este punto, vale la pena precisar que, sí bien es posible inferir de la jurisprudencia constitucional que los consejos comunitarios, las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas son titulares del derecho de participación, de allí no se desprende, como propone el demandante, el derecho a ser tratado de forma idéntica en materia de contratación estatal. De modo que, el demandante, al no explicar concretamente de donde deriva su conclusión de que la norma discrimina a las organizaciones de base y demás formas organizativas por su ubicación territorial; así como, al no exponer de qué manera la capacidad de contratar directamente con el Estado es una expresión del derecho de participación de las comunidades NARP, incumplió el requisito de especificidad del cargo propuesto.



1. En relación con el requisito de suficiencia, la Sala Plena considera que la demanda tampoco lo cumple porque no se explicó de qué manera el trato idéntico de los grupos identificados cumpliría con los fines de la contratación estatal. Lo anterior, resultaba central en un estudio de fondo, al considerar el marco normativo en el que se inserta la disposición demandada. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, así como la jurisprudencia constitucional, el fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es “uno de los instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas”<sup>31</sup>. En ese orden, el demandante debió sustentar por qué consideraba que el tratamiento igualitario que propone en materia de contratación resultaba acorde con el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

1. En este punto, la Sala resalta que aunque el principio de igualdad irradia la contratación del Estado, en esta materia también es relevante las características del contratista pues, sus calidades, garantías y condiciones son una razón fundamental para la celebración del contrato. Precisamente, esta consideración justifica los diferentes mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para garantizar la escogencia del contratista que ofrezca las mejores garantías frente al interés general. La aplicación del principio de igualdad en el estatuto de contratación, en términos constitucionales, no significa que se deba habilitar a todas las personas para contratar directamente con el Estado, ya que es legítimo que el legislador imponga reglas y condiciones especiales para garantizar la idoneidad del colaborador de la administración pública<sup>32</sup>. Por esta razón, correspondía al demandante indicar de qué manera la modificación en el trato que establece la norma demandada, resultaba acorde con los fines de la contratación estatal y no solo centrarse en afirmar la existencia de un trato diferente y, de manera automática concluir que se trataba de un trato discriminatorio contrario al principio de igualdad.

1. Adicionalmente, en el cargo de igualdad propuesto existen falencias en la identificación de

los dos grupos comparables, puesto que, de la literalidad de la norma, se advierte la existencia de tres grupos afectados con la medida que están en situaciones fácticas distintas, estos son, consejos comunitarios, organizaciones de base y, demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP.

1. Por su parte, de acuerdo con el Decreto 2248 de 1995, las organizaciones de base se definen como asociaciones de personas de las comunidades NARP que se reúnen para reivindicar y promover los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, ambientales y de participación de su comunidad<sup>38</sup>. Con frecuencia se registran como personas jurídicas para adquirir derechos y obligaciones en nombre de la organización. De éstas, la mayoría se constituyen como organizaciones privadas sin ánimo de lucro, bajo las figuras de fundación o asociación.

1. Y, por último, están las formas de organización propias de las comunidades NARP que durante décadas escaparon de las nominaciones del Estado y que trascienden a los consejos comunitarios y las organizaciones de base. Las juntas, kuagros, yuntas, mingas, urambas, mamuncias, tongas y palenkes constituyen otras estructuras válidas para ejercer la representación de la comunidad negra<sup>39</sup> y se engloban en la categoría de “otras formas y expresiones organizativas”. Solo hasta el Decreto 1640 del 14 de diciembre de 2020, el Estado identifica y reconoce estas otras formas o expresiones organizativas y las define como aquellas “manifestaciones que, en ejercicio del derecho constitucional de participación, asociación y de la autonomía de conjuntos de familias de ascendencia negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, reivindicán y promueven su cultura propia, su historia, sus prácticas tradicionales y costumbres, para preservar y proteger la identidad cultural, y que estén asentados en un territorio que por su naturaleza no es susceptible de ser titulada de manera colectiva”<sup>40</sup>.

1. De las definiciones expuestas se advierte que las formas de organización de las comunidades NARP tienen tanto semejanzas como diferencias relevantes desde el punto de vista constitucional. Dentro de las semejanzas están: i) que tanto los consejos comunitarios, como las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas representan a las comunidades NARP; ii) tienen dentro de sus propósitos la defensa de los derechos de estas comunidades; iii) hacen parte del sujeto colectivo comunidad NARP; iv) han sido reconocidos como sujetos de especial protección, entre otras. Sin embargo, entre dichas formas de organización de las comunidades NARP también existen diferencias relevantes, como por ejemplo, el atributo de autoridad. Por un lado, los consejos comunitarios son reconocidos como autoridad al interior de los territorios, mientras que las organizaciones de base constituyen un cuerpo heterogéneo (de organizaciones, asociaciones, constituidas o no como personas jurídicas), sin atributo de autoridad. Esta diferencia es relevante en materia de titularidad de ciertos derechos, por ejemplo, en el reconocimiento de derechos territoriales solo los consejos comunitarios pueden acceder a títulos colectivos, mientras las otras formas de organización no.

1. De modo que, al momento de explicar la razón por la que no se justificaba el trato diferente que trae la norma, correspondía al accionante explicar en qué sentido las semejanzas eran más relevantes que sus diferencias. Es decir, frente al trato desigual que se denuncia frente a la posibilidad de contratar con el Estado en la modalidad de contratación directa, el accionante debió explicar que razones justificaban un trato idéntico para todas las formas de organización de las comunidades NARP.

1. En conclusión, el cargo de igualdad frente al artículo 2 (parcial) de la Ley 2160 de 2021 incumplió con el requisito de suficiencia: (i) al no exponer de qué manera el trato idéntico de los grupos identificados cumpliría con los fines de la contratación estatal; (ii) al no realizar una adecuada identificación de los grupos comparables; y (iii) al no sugerir tangencialmente por qué las semejanzas entre las formas de organización NARP eran más relevantes que sus diferencias, lo que justificaba el trato idéntico en materia de contratación directa.

1. Se reitera que la Sala Plena no tiene la competencia para llenar este vacío en la argumentación en la demanda, lo cual podría afectar el derecho ciudadano de participación y de control del poder político, e incluso resultaría contrario al modelo de democracia participativa<sup>41</sup>. Esto, ya que una eventual declaratoria de exequibilidad de la norma, impediría que otros ciudadanos presenten posteriormente nuevas demandas de inconstitucionalidad que sí cumplan con los requisitos necesarios para ser revisada y que tenga la posibilidad de prosperar<sup>42</sup>.

#### Síntesis de la providencia

La Corte estudió una demanda dirigida contra los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021, que regula la capacidad de los consejos comunitarios, organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP para contratar con el Estado, en general y en la modalidad de contratación directa, por la violación del principio de igualdad. El ciudadano argumentó que las disposiciones demandadas establecen un trato discriminatorio injustificado, pues los consejos comunitarios pueden contratar directamente con el Estado con la sola incorporación en el Registro Único Público del Ministerio del Interior, mientras que a las organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas se les exige haber estado inscritas en dicho registro, al menos por 10 años. El accionante alegó que ese requisito crea barreras de acceso y participación para las formas de organización de comunidades NARP diferentes a los consejos comunitarios y que se encuentran por fuera de un territorio colectivo.

Al analizar el cargo propuesto, la Sala Plena encontró que no cumplió con los requisitos de aptitud por varias razones. Primero, respecto al artículo 1 (parcial) de la Ley 2160 de 2021, relacionado con la capacidad legal para contratar con el Estado, la demanda no desarrolló argumentos para sustentar de qué manera esta norma viola el principio de igualdad. En efecto, todos los argumentos propuestos en la demanda se centraron en reprochar que el requisito temporal de 10 años de inscripción en el registro constituye una carga injustificada para contratar con el Estado, en la modalidad de contratación directa. Sin embargo, el demandante no argumentó por qué este requisito resultaba discriminatorio frente a la norma que regula la capacidad legal para contratar con el Estado, en general. De modo que, respecto de este primer artículo demandado no existe un cargo apto frente al cual la Sala Plena pueda pronunciarse.

Segundo, en relación con el artículo 2 (parcial) de la Ley 2160 de 2021, que regula la contratación directa con el Estado, el cargo de igualdad propuesto no cumplió con los requisitos de especificidad y suficiencia. Por un lado, sobre la especificidad, la demanda no logró explicar por qué el trato desigual en materia de contratación entre, de un lado, los consejos comunitarios y, de otro, las organizaciones de base y otras expresiones organizativas es incompatible con la Constitución Política. El demandante no explicó por qué, a su juicio, la distinción hecha por el legislador se basó en un criterio de ubicación territorial y por qué ello derivó en un tratamiento discriminatorio en contra de las organizaciones de base y otras expresiones organizativas NARP. Además, en la demanda se afirmó que la medida vulnera el derecho igualdad en la participación, sin explicar de qué manera la contratación con el Estado, en la modalidad de contratación directa, es una expresión o una forma de garantizar la participación.

Por otro lado, en relación con el requisito de suficiencia, la Sala Plena consideró que la demanda no explicó de qué manera el trato idéntico de los grupos identificados cumpliría con los fines de la contratación estatal, lo cual resultaba central en un estudio de fondo, al considerar el marco normativo en el que se inserta la disposición demandada. Además, la demanda tiene falencias en la identificación de los dos grupos comparables, puesto que, de la literalidad de la norma se advierte la existencia de tres grupos afectados con la medida que están en situaciones fácticas distintas, estos son, consejos comunitarios, organizaciones de base y, demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP. Finalmente, el demandante no logró explicar por qué las semejanzas que existen entre las formas de organización eran más relevantes que sus diferencias, lo cual justificaba el trato idéntico en materia de contratación directa. Por estas razones, la Sala consideró que el ciudadano no presentó los elementos necesarios para construir al menos, un cargo de inconstitucionalidad y, por lo tanto, no logró generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

La Corte recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los cargos de igualdad tienen una carga argumentativa especial que supone una exigencia más intensa en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Además, reiteró que, aunque el análisis en la fase de admisión haya llevado a tramitar la demanda, es la Sala Plena quien tienen la competencia para determinar si es dable o no efectuar un pronunciamiento de fondo.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 1° (parcial) y artículo 2° (parcial) de la Ley 2160 de 2021, “Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Ausente con excusa

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO (E)

HERNÁN CORREA CARDOZO

A LA SENTENCIA C-317/22

Referencia: Expediente D-14644.

Demanda de inconstitucionalidad en contra los artículos 1 y 2 (parciales) de la Ley 2160 de 2021 “por medio del cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007”.

Demandante: Ronald José Valdés Padilla

NATALIA ÁNGEL CABO.

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones por las cuales aclaro mi voto en la providencia adoptada de forma

unánime por la Sala Plena en sesión del 8 de septiembre de 2022.

1. En la providencia de la referencia, la Sala consideró que el accionante no formuló un cargo apto frente al artículo 1° (parcial) de la Ley 2160 de 2021. Lo anterior, porque no explicó de forma suficiente las razones por las cuales el Legislador vulneró el derecho a la igualdad de las organizaciones base y demás formas organizativas de las comunidades NARP, al imponerles un requisito para que adquieran la capacidad legal para contratar con el Estado que no es exigible a los consejos comunitarios. Asimismo, aseguró que algunos intervinientes coincidieron en señalar que la norma vulnera el derecho a la igualdad. Con todo, establecieron comparaciones con otros grupos. En consecuencia, esos argumentos resultaban insuficientes para suplir las dificultades advertidas en relación con el cargo propuesto.

En el mismo sentido, la Sala Plena advirtió que el reproche planteado en contra del artículo 2° (parcial) de la Ley 2160 de 2021 también carece de aptitud. Al respecto, argumentó que el cargo adolece de especificidad porque no logró explicar por qué el trato desigual entre los dos grupos comparados, en materia de contratación directa, es contrario a la Carta. En concreto, argumentó que el cargo no es específico porque le atribuyó un contenido normativo a la disposición acusada que no corresponde a una interpretación gramatical, ni sistemática del artículo. Lo anterior, porque expuso que la norma estableció un trato diferente entre los colectivos mencionados con fundamento en su ubicación territorial. Con todo, ese criterio de distinción no está explícito en la norma, ni fue abordado en el trámite legislativo.

Además, la Corte señaló que el demandante identificó los grupos comparables y en qué consiste el trato diferenciado. Sin embargo, no desarrolló las razones por las cuales esa distinción es contraria a la Constitución. Aunque fundamentó la censura en la jurisprudencia que reconoce los derechos a la consulta previa y a la participación de las comunidades negras, no explicó en qué sentido esas decisiones exigen que todas las formas de organización de esas comunidades deban tener un trato idéntico en materia de contratación estatal. Es decir, no expuso de qué manera la contratación directa con el Estado es una expresión del derecho a la participación de las comunidades NARP. Por tanto, la censura



carece de especificidad.

Finalmente, esta Corporación manifestó que la censura es insuficiente para provocar un pronunciamiento de fondo. Lo anterior, porque no explicó de qué manera el trato idéntico de los grupos identificados cumpliría con los fines de la contratación estatal. La Sala precisó que, aunque el principio de igualdad irradia la contratación del Estado, las características del contratista resultan relevantes para efectos de la celebración el acuerdo de voluntades. En ese sentido, es legítimo que el Legislador imponga condiciones especiales para garantizar la idoneidad de la persona que va a asumir una prestación pública. Por esa razón, le correspondía al actor “indicar de qué manera la modificación en el trato que establece la norma demandada, resultaba acorde con los fines de la contratación estatal”<sup>43</sup>, en vez de centrarse en advertir un trato distinto y concluir automáticamente que es contrario a la Constitución.

Asimismo, la Corte señaló que el cargo carece de suficiencia porque existen falencias en la identificación de los dos grupos comparables. Al respecto, manifestó que la norma prevé tres grupos afectados por la medida que afrontan situaciones distintas. De manera que le correspondía al actor explicar por qué las semejanzas entre esos colectivos eran más relevantes que sus distinciones para justificar que existía un deber de tratar de forma idéntica a todos los grupos, en materia de contratación directa. En consecuencia, concluyó que esa censura también carece de aptitud.

1. Coincido con la decisión adoptada en la providencia de la referencia. En efecto, el cargo único presentado por el demandante en contra de los artículos 1° y 2° (parciales) de la Ley 2160 de 2021, por la presunta vulneración de los principios de igualdad, participación y pluralismo, así como de la consulta previa, carece de aptitud por falta de especificidad y suficiencia.

Sin embargo, considero importante (i) aclarar que la ausencia de especificidad y suficiencia del cargo están estrechamente vinculadas a la falta de claridad del planteamiento propuesto por el demandante; (ii) precisar algunos de los argumentos planteados en la decisión de la mayoría relacionados con la acreditación del requisito de especificidad en los cargos de igualdad; y, (iii) advertir que, en este caso concreto, el demandante no tenía la carga de

acreditar en qué sentido el trato idéntico cumpliría con todos los fines de la contratación estatal. El estándar argumentativo establecido en la jurisprudencia solo exige demostrar por qué la distinción de trato es injustificada a la luz de la Constitución, más no que la medida de otorgar un trato idéntico cumpla con un criterio legal establecido en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993.

La ausencia de especificidad y suficiencia de la censura provienen de la falta de claridad del reproche planteado

1. Al analizar la aptitud del cargo, la sentencia estudió los argumentos presentados en la demanda como si el actor hubiera planteado dos censuras distintas. Sin embargo, el accionante propuso un cargo único en atención a que las disposiciones cuestionadas establecen los mismos requisitos para que las organizaciones base y demás formas organizativas de las comunidades NARP adquieran capacidad para contratar con el Estado y participen de los procesos de contratación directa. Además, la providencia no aplicó de forma explícita la regla jurisprudencial expuesta en la parte considerativa de la demanda. Limitó sus argumentos a señalar que el cargo no reúne los criterios de aptitud sin analizar cada uno de los presupuestos que deben acreditarse para presentar el concepto de violación. Considero que, para efectos de salvaguardar el debido proceso, era indispensable que la decisión estuviese dirigida a demostrar de qué manera la censura incumplió con cada presupuesto. En consecuencia, la Sala Plena debió analizar si el planteamiento del cargo único acreditaba los requisitos de aptitud establecidos en la jurisprudencia; más no estudiar de forma aislada los argumentos planteados en la demanda como si estuvieran restringidos a una de las disposiciones acusadas sin verificar cada uno de los presupuestos señalados en la parte considerativa de la decisión.

1. Considero que un estudio sistemático del cargo único, a partir de los presupuestos jurisprudenciales de admisión, hubiese permitido concluir que la ineptitud de la censura proviene justamente de la falta de claridad del actor al plantear el reproche. El hilo argumentativo de la demanda es poco claro e impide comprender el alcance del cargo propuesto porque parte del supuesto de que ambas normas tienen el mismo contenido

normativo. Sin embargo, como parece distinguirlo la sentencia, cada disposición tiene un alcance distinto. La primera pretende establecer los requisitos que deben acreditar los colectivos mencionados para contratar con el Estado en cualquiera de sus modalidades. Por el contrario, la segunda dispone las mismas exigencias para que proceda la modalidad de selección de contratación directa en el caso de las organizaciones base y demás formas organizativas de las comunidades NARP. Al tratar ambas disposiciones como si tuvieran el mismo propósito, la argumentación se torna confusa, al punto que impide comprender el contenido del reproche y los argumentos que lo justifican.

1. Ahora bien, esa situación, a su vez, tuvo implicaciones en la falta de acreditación de los requisitos de especificidad y suficiencia. En efecto, al proponer un cargo único en contra de las disposiciones acusadas, la demanda no plantea de manera precisa la confrontación real que, en su criterio, generaría cada disposición con la Carta, a través de la acreditación de los requisitos adicionales señalados por la jurisprudencia para plantear cargos por vulneración del principio de igualdad. De manera que, ante la falta de claridad, la censura tampoco acreditó el requisito de especificidad, ni generó una duda razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Sobre el análisis del cumplimiento de los requisitos de especificidad y suficiencia de la censura propuesto en la sentencia

1. El fundamento jurídico 61 de la sentencia, establece que el reproche en contra del artículo 2° de la Ley 2160 de 2021 carece de especificidad porque “el cargo le atribuye la norma demandada un contenido normativo que no se deriva de su interpretación gramatical, ni sistemática pues plantea que el legislador estableció un tratamiento diferente con base en la ubicación territorial de las formas de organización de las comunidades NARP”<sup>44</sup>. Sin embargo, según la jurisprudencia, cuando los ciudadanos proponen una interpretación de la norma acusada que no puede derivarse de su contenido, la demanda carece de certeza. Lo anterior, en el sentido de que el alcance atribuido a la norma no es cierto. De manera que, cualquier pronunciamiento de la Corte recaería en simples hipótesis o interpretaciones subjetivas, tal y como lo reconoce el fundamento jurídico 36 de la providencia. Por lo tanto,

esta parte de la argumentación debió dirigirse a señalar la ausencia de certeza en el cargo, más no la falta de especificidad que está dirigida a verificar que los argumentos del demandante demuestren una confrontación real entre la norma acusada y la Constitución.

1. Por otra parte, la sentencia advierte que la formulación de cargos por violación del principio de igualdad exige una carga argumentativa adicional. En concreto, exige: (i) indicar los grupos involucrados o situaciones comparables; (ii) explicar en qué consiste el trato discriminatorio (*tertium comparationis*); y, (iii) argumentar la falta de justificación constitucional del trato diferenciado. Al analizar la acreditación de estos presupuestos, la providencia en cuestión señala que el demandante identificó los grupos a comparar y demostró la existencia de un trato distinto entre ellos. Con todo, no explicó las razones por las cuales esa distinción resulta inconstitucional en el marco de la contratación pública. Lo anterior, porque no demostró que existiera un deber, en virtud del derecho de las comunidades étnicas a la participación, de brindar igualdad de trato a las comunidades negras en materia de contratación directa.

1. Aunque comparto la conclusión expuesta, advierto que puede estarse ante una contradicción en cuanto a la acreditación de la carga argumentativa adicional exigida para estos casos. Lo anterior, porque, a pesar de lo expuesto, la providencia manifiesta que “existen falencias en la identificación de los dos grupos comparables, puesto que, de la literalidad de la norma, se advierte la existencia de tres grupos afectados con la medida que están en situaciones fácticas distintas, estos son, consejos comunitarios, organizaciones de base y, demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP”<sup>45</sup>. De manera que, no es claro si el demandante acreditó los requisitos de identificar los grupos comparables y establecer en qué consiste el trato discriminatorio.

1. Adicionalmente, el análisis que propone la decisión en cuestión respecto de la identificación de los grupos comparables y el trato distinto entre ellos aplica un parámetro más riguroso al establecido en la jurisprudencia. En efecto, esta Corporación ha señalado que

los demandantes deben identificar los grupos comparables y señalar en qué consiste la diferencia de trato. Sin embargo, ello no implica que deban identificar todos los grupos que puedan ser comparables y establecer todas diferencias y similitudes que harían comparables a los sujetos como parece exigirlo la sentencia de la referencia.

Para efectos de la admisión del cargo, bastaba con la identificación de al menos dos grupos y un criterio de comparación. En este caso, el accionante identificó los grupos que pretendía comparar. De un lado, los consejos comunitarios; y, del otro, a las organizaciones de base y, demás formas y expresiones organizativas de las comunidades NARP. Asimismo, estableció que son comparables en la medida en que todos constituyen formas de organización de las comunidades NARP. De esta manera, el demandante estableció los grupos comparables y el criterio de comparación.

La carga argumentativa adicional establecida en la jurisprudencia para las censuras de igualdad solo exige demostrar que la distinción de trato es injustificada a la luz de la Constitución

1. En el estudio del requisito de suficiencia, esta Corporación manifestó que el demandante no explicó de qué manera el trato idéntico de los grupos identificados cumpliría con los fines de la contratación estatal. Lo anterior, porque el Legislador puede establecer criterios especiales para garantizar la idoneidad de los contratistas. En consecuencia, el accionante debió establecer de qué manera un trato idéntico resultaría acorde con los fines de la contratación estatal.

1. Considero que la argumentación expuesta es problemática porque la carga argumentativa adicional de las censuras por igualdad solo requiere establecer que la diferencia de trato es injustificada a la luz de la Constitución. En esa medida, no le correspondía al accionante demostrar, para formular el cargo, por qué un trato idéntico cumpliría con los fines de la contratación estatal previstos en el artículo 3° de la Ley 80 de 199346. Solo debía establecer en qué sentido la exigencia de requisitos distintos a cada una de las formas de organización de las comunidades negras para contratar directamente con el Estado genera un trato

discriminatorio. Para cumplir ese estándar, el accionante no tenía que justificar de qué manera un trato idéntico cumplía con los fines mencionados.

Cosa distinta es que la jurisprudencia haya reconocido que la finalidad de la contratación pública en el Estado Social y Democrático de Derecho está estrechamente vinculada con el cumplimiento del interés general (art. 1° superior) y con la ejecución de los fines del Estado (art. 2° superior). En esa medida, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración normativa para establecer los requisitos que deben acreditar las personas para participar en los procesos de contratación pública. Lo anterior, con el fin de garantizar “la capacidad legal, la idoneidad moral o las calidades técnicas, profesionales, económicas y financieras del contratista”<sup>47</sup> para el cumplimiento de las finalidades del Estado involucradas en la ejecución el objeto contractual.

En esa medida, la incorporación de requisitos de experiencia, trayectoria o fortaleza institucional, como los establecidos en la norma cuestionada, son prima facie constitucionales. Por esa razón, para cumplir con la carga argumentativa adicional, el demandante tenía el deber de explicar en qué sentido la distinción de trato establecida por las normas acusadas resultaba desproporcionada o irrazonable para garantizar la idoneidad de los contratistas que podrían resultar seleccionados para ejecutar contratos que, en últimas, persiguen el cumplimiento de los fines del Estado.

Fecha ut supra

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

1 Magistrado sustanciador Alberto Rojas Ríos

2 Magistrada sustanciadora (E) Karena Caselles Hernández

3 Sin desconocer las particularidades propias que existen en cada uno de las comunidades

negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que conforman el sujeto colectivo étnico, la sentencia usará el término “comunidades NARP” por ser un vocablo que pretende englobar las diferentes expresiones comunitarias de la identidad afro en Colombia.

4 Escrito de subsanación de la demanda. Pág. 13

5 Escrito de demanda. Página 14.

6 Ver, por ejemplo, sentencia C- 122 de 2020.

7 Sentencia C-330 de 2013.

8 Ibídem.

9 Sentencia C-035 de 2020 y sentencia C- 122 de 2020.

10 Ibidem.

11 Sentencia C-121 de 2018.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Sentencia C-160 de 2016.

16 Ibidem.

17 Sentencia C-302 de 2021.

18 Sentencia C-121 de 2018.

19 Sentencia C-302 de 2021.

20 Sentencia C-257 de 2015

21 Sentencias C-913 de 2004, C-1146 de 2004, C-402 de 2007, C-246 de 2009, C-308 de 2009, C-886 de 2010, C-631 de 2011, C-635 de 2012, C-099 de 2013, C-283 de 2014, C-584

de 2016, entre otras.

22 Sentencia C-657 de 2015

23 Sentencia C-1052 de 2001.

24 Sentencia C-292 de 2019.

25 Ibidem.

26 Sentencia C-023 de 2021.

27 Sentencia C-303 de 2021.

28 Sentencias C-559 de 2019, C-105 de 2018.

29 Artículo 3 de la Ley 2160 de 2021, mediante la cual se modifica el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, que contiene la descripción de las entidades que pueden contratar con el Estado.

30 En la demanda, inicialmente, se planteaba también un cargo por violación a los principios de pluralismo y participación, el cual fue inadmitido; también el auto admisorio le solicitó al actor precisar si existía un cargo por consulta previa autónoma. En la corrección, el actor se concentró en la presunta violación del principio de igualdad, que fue el cargo finalmente admitido. Allí indicó que “los consejos comunitarios, las organizaciones, formas y expresiones organizativas independientemente de la figura y función que ejerzan en representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen igualdad de participación en materia de fortalecimiento organizativo, promoción y conservación de la identidad cultural y desarrollo de derechos colectivos.” (Corrección de la demanda).

31 Sentencia C-932 de 2007. Óp. Cit.

32 Sobre este punto, en la Sentencia C-400 de 1999, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 24, 25, 28 y 29 de la Ley 80 de 1993. En esa oportunidad el demandante acusó algunas expresiones de las mencionadas disposiciones, pues, a su juicio, los criterios de escogencia de contratistas que preveían terminaban por habilitar a unos pocos ciudadanos para contratar con el Estado, mientras dejaban por fuera a otros que, a pesar de tener la capacidad, no contaban con la experiencia, la capacidad



financiera o la organización exigida. De lo anterior, coligió el demandante que las normas eran contrarias al principio de igualdad y a otras normas constitucionales. La Corte precisó que era equívoco desprender una violación del principio de igualdad del texto de las normas demandadas. Sobre este aspecto puntualizó que, por el contrario “dar el mismo trato jurídico en la asignación de las responsabilidades colectivas a sujetos distintamente capacitados, y con méritos dispares, implica un desconocimiento de ese aspecto de la igualdad que se llama proporcionalidad”. En consecuencia, las expresiones demandadas fueron declaradas exequibles.

33 “Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones”.

34 Artículo 3º. De los consejos comunitarios. Definición. 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. En los términos del numeral 5º, artículo 2º de la Ley 70 de 1993, Comunidad Negra es 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 e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Al Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario.

35 Ibid.

36 Artículo 12. Funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario. Son funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario, entre otras, las siguientes: 1. Representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica. 2. Presentar ante el Incora, previo aval de la Asamblea General y de la Junta del Consejo Comunitario, la solicitud de titulación colectiva del territorio de la comunidad que representa. 3. Presentar, ante la autoridad ambiental competente y ante el Ministerio de Minas y Energía, las solicitudes de aprovechamiento, exploración y explotación de recursos naturales, en beneficio de la comunidad, previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario; exceptuándose, los usos por ministerio de la

Ley, respecto de los recursos naturales renovables. 4. Las demás que le asigne la ley y el reglamento interno. 5. Previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario, celebrar convenio o contratos y administrar los beneficios derivados de los mismos.

37 Cuesta, J. & Hinestroza, L. (2017). Análisis jurídico de las funciones de los consejos comunitarios en territorios colectivos de comunidades negras. En *Justicia*, 32, 160-181. <https://doi.org/10.17081/just.22.32.2910>

38 Artículo 20 del Decreto 2248 de 1995

39 Sentencia T-576 de 2014

40 Numeral 1 del artículo 2.5.1.1.22 del Decreto 1640 de 2020.

41 Sentencia C-023 de 2021

42 Ibidem.

43 Sentencia C-317 de 2022, M.P. Natalia Ángel Cabo.

44 Ídem

45 Ídem.

46 “De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.// <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.

47 Sentencia C-713 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.