IDONEIDAD Y EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN PROYECTO CULTURAL AFRODESCENDIENTE - PCA

1. Enfoque Diferencial

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-932 de 2007, ha señalado que de una interpretación sistemática de la Constitución Política de 1991 se desprende la facultad y el deber de las autoridades públicas de adoptar medidas diferenciadas orientadas a favorecer a grupos poblacionales que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, derivada de desigualdades históricas, culturales, sociales o económicas. En dicho pronunciamiento, la Corte calificó estas medidas como "instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez".

En concordancia con lo anterior, la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, dispone en su artículo 8°, numeral 1°, que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres, tradiciones y derecho consuetudinario, reconocimiento que resulta extensivo a los pueblos tribales, dentro de los cuales se encuentran las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación ha definido el **enfoque diferencial** como una forma de analizar, actuar, valorar y garantizar el desarrollo de una población, basada en sus características diferenciales desde una perspectiva de equidad y diversidad[1]. En ese sentido, se considera la diversidad de la población que se encuentra en un territorio y desde allí sus necesidades y requerimientos a partir de lo cual se consideran sujetos de desarrollo que se deben atender mediante políticas diferenciales promoviendo así una visión múltiple de las opciones de desarrollo que respetan la diversidad de género, momento del ciclo de vida, situación de discapacidad y/o pertenencia étnica. Es así como, "la aplicación de este enfoque podría contribuir a superar las visiones asistencialistas para la población y de bajo impacto en el largo plazo, y también, concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad."[2]

Complementando el concepto anterior, el enfoque diferencial étnico remite a una perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación. Con esto se busca, por un lado, permear la política pública e incidir en

[1] Lineamientos Para La Implementación Del Enfoque De Derechos y La Atención Diferencial A Grupos Étnicos En La Gestión De Las Entidades Territoriales Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Equipo Asuntos Étnicos. 2016

[2] Guía para la Incorporación de la Variable étnica. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Documento de Trabajo. 2012. Pág.: 23

las acciones del Estado, y por otro, divulgar y promover una cultura de reconocimiento, respeto e igualdad en el ejercicio de los derechos para todos los grupos que integran la nación pluriétnica y multicultural, y así dimensionar los alcances de su inclusión en la agenda pública y la incidencia en sus procesos comunitarios y organizativos.

Dicho enfoque encuentra sustento directo en la Constitución Política de 1991[3] que reconoce al país como pluriétnico y multicultural, y consagra derechos fundamentales relacionados con la diversidad cultural y lingüística, la identidad, la participación y la autonomía de los grupos étnicos. De esta manera el Estado consagra, el derecho a ser reconocidos y protegidos en el marco de la diversidad étnica y cultural del país (Art. 7); el derecho a ser reconocidas dignamente sus manifestaciones culturales, en igualdad a los demás que conviven en el país como fundamento de la nacionalidad (Art. 70), y oficializa las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en sus territorios (Art. 10)[4].

En este contexto, a las entidades públicas les asiste no solo el deber constitucional y legal de garantizar el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de las comunidades étnicas, sino también la posibilidad de contratar directamente con dichas comunidades, cuando ello resulte idóneo para la satisfacción de sus necesidades y el cumplimiento de los fines del Estado, sin que ello implique desconocer los principios que rigen la contratación estatal.

2. Experiencia e Idoneidad

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el término “idóneo” se define como aquello que es “adecuado y apropiado para algo”, lo cual supone la concurrencia de aptitudes suficientes para el cumplimiento de un fin determinado. Esta definición se complementa con lo señalado por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, que entiende la idoneidad como la cualidad personal necesaria para la prestación de un servicio concreto o la asunción de un cargo, noción que ha sido acogida en el ámbito de la contratación estatal.

La idoneidad, en consecuencia, se configura a partir de la combinación entre el conocimiento (saber) y la experiencia práctica (saber hacer), evaluadas en relación directa con el objeto contractual. De allí se derivan aptitudes teóricas y operativas que permiten determinar la capacidad real de un sujeto para ejecutar un proyecto específico. Esta valoración puede complementarse con criterios tales como la estructura organizacional, la experiencia del personal vinculado, la capacidad administrativa y financiera, la ejecución satisfactoria de contratos o convenios

[3] Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia 1991.

[4] Los derechos de los grupos étnicos hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad, el cual es definido por la Corte Constitucional como aquella unidad jurídica compuesta “por…normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.” Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 2003.

anteriores, la reputación institucional y el cumplimiento de indicadores de gestión, entre otros.

En ese sentido, la idoneidad no constituye un concepto absoluto ni uniforme, sino que debe determinarse de manera valorativa y contextual, atendiendo al tipo de contratante, al objeto contractual y al marco normativo aplicable.

3. ***Experiencia general de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA***

La de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA remitió a esta dependencia certificaciones de experiencia, las cuales se anexan al presente análisis, en las que acredita trayectoria en contratación, administración de recursos y ejecución de proyectos. Dentro de dicha experiencia se destacan, entre otros:

- Un proyecto fortalecimiento organizativo en los municipios de EL Charco (Nariño) y Bagadó (Chocó), suscrito con FINDETER.
- Otros proyectos de carácter organizativo para la convocatoria de la consultas previas orientados al fortalecimiento organizativo y al mejoramiento de condiciones de vida del territorio.

Lo anterior permite evidenciar que la PCA cuenta con experiencia relevante en la ejecución de proyectos que involucran gestión administrativa, coordinación comunitaria y manejo responsable de recursos, elementos directamente relacionados con el objeto del contrato que se pretende celebrar.

4. ***Idoneidad Con Enfoque Diferencial***

Ley 2160 de 2021, "por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007", incorporó expresamente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública el reconocimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como personas jurídicas con capacidad para contratar con el Estado.

En particular, el artículo 2° de la citada ley habilita a las entidades estatales para suscribir contratos con los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, estableciendo que, tratándose de pueblos y comunidades étnicas, la valoración de la idoneidad deberá realizarse teniendo en cuenta un enfoque diferencial.

Desde una perspectiva jurídica, estas organizaciones no tienen como finalidad principal la ejecución directa de grandes obras de infraestructura bajo los parámetros tradicionales del mercado contractual. Aspecto que influye en la imposibilidad de

acreditar conocimientos y experiencia en las mismas condiciones que un contratista en el marco de un proceso con pluralidad de oferentes regido por el EGCAP. Por ello, la idoneidad debe analizarse considerando, entre otros aspectos:

- La apropiación y aplicación de saberes ancestrales y comunitarios.
- La experiencia en la ejecución de convenios o contratos con objeto similar.
- Las capacidades propias de la comunidad y de sus integrantes, incluyendo la participación como mano de obra local.
- El impacto positivo del proyecto en el fortalecimiento del gobierno propio, la autonomía y el ejercicio de derechos colectivos.

No obstante, la habilitación que incorpora la norma para que las entidades públicas contraten con los pueblos y comunidades étnicas de manera particularmente para el caso de consejos comunitarios de las comunidades negras, regulados por la Ley 70 de 1993 y las organizaciones de base de personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras o sus demás formas y expresiones organizativas, se condiciona a que el objeto de la contratación esté relacionado con la ejecución de programas, planes y proyectos asociados con los siguientes asuntos:

- Fortalecimiento del gobierno propio.
- Identidad étnica y cultural.
- Necesidades básicas.
- Satisfacción de sus necesidades.
- Garantía de sus derechos.
- Ejercicio de su autonomía

Al respecto, el concepto C-025 del 24 de febrero de 2024, emitido por Colombia Compra Eficiente, precisó que las causales de contratación directa incorporadas por la Ley 2160 de 2021 no restringen la tipología contractual, pudiendo celebrarse incluso contratos de infraestructura de transporte, siempre que la entidad estatal justifique que estos se relacionan con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad cultural, la autonomía o la garantía de derechos de las comunidades. En este marco, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, mediante la suscripción y ejecución de contratos de obra con Consejos Comunitarios y demás formas organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, busca fortalecer las autoridades comunitarias, promover la autogestión de sus asuntos propios y garantizar derechos fundamentales como la movilidad, en armonía con los principios de autonomía y participación.

La celebración de este tipo de contratos contribuye a mejorar la calidad de vida de las comunidades, promueve la inclusión efectiva de los enfoques étnicos en la gestión pública y coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, en concordancia con el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación.

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 6° de la Ley 80 de 1993, así como con los literales m) y n) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, adicionados por la Ley 2160 de 2021, se concluye la viabilidad jurídica de la contratación, así como la idoneidad de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA para la ejecución de las obras descritas en el Anexo Técnico.

5. Caso particular de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA

El Ministerio de Transporte como cabeza del sector transporte e infraestructura, lideró el proceso de Consulta Previa en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, «Potencia Mundial de la Vida», la cual se llevó a cabo entre el 10 de enero y el 6 de febrero de 2023, protocolizando acuerdos con las comunidades étnicas, particularmente con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se definieron los siguientes:

ACUERDO DERIVADO DE CONSULTA PREVIA PND	DESCRIPCIÓN DEL ACUERDO	RESPONSABLE
NT4-112	Construir, mejorar, mantener y adecuar la infraestructura vial (vías terciarias, caminos ancestrales y puentes) de interés de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenquera, de acuerdo a las necesidades definidas y priorizadas por las comunidades en el marco de las asignaciones presupuestales del Sector, con un monto no inferior al 22.5% del presupuesto anual asignado al instituto Nacional de Vías para infraestructura vial (vías terciarias, caminos ancestrales y puentes)	Ministerio de Transporte
NT4-113	Adelantar la contratación con Consejos Comunitarios Formas y Expresiones Organizativas, y Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de planes, programas y proyectos de infraestructura de transporte a través de sus estructuras propias de gobierno, teniendo en cuenta la normatividad vigente.	Ministerio de Transporte

Frente a los Acuerdos De Consulta Previa y otros espacios de diálogo, el artículo 356 de la Ley 2294 de 2023, establece que:

> ***ARTÍCULO 356. ACUERDOS DE LA CONSULTA PREVIA Y OTROS ESPACIOS DE DIÁLOGO DENTRO DE LA CONSULTA PREVIA*** *"las entidades con compromisos derivados de escenarios de diálogo y concertación con i) comunidades negras, afrocolombianas, raizales. ii) pueblo Rrom y (...), incluidos en el PND 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" conforme a la priorización efectuada por las entidades en el PPI, destinarán los recursos para su cumplimiento, los cuales deberán estar acorde con el marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo.*
>
> *Los acuerdos de la Consulta Previa protocolizados del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 hacen parte integral de esta Ley.*
>
> *PARÁGRAFO. Las estrategias y metas acordadas con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras serán objeto de especial seguimiento del Congreso de la República por medio de la comisión legal Afro".*

Con el propósito de honrar estos acuerdos, la Comisión Consultiva de Alto Nivel, denominada "*Comisión de planeación, desarrollo económico, infraestructura, saneamiento básico y vivienda*" creada mediante el Decreto 1372 de 2018, definió, atendiendo a sus procesos decisorios autónomos, la relación de organizaciones

ejecutoras de los diferentes proyectos, señalando para este caso, que de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA, pudiera asumir la suscripción y posterior ejecución de actividades de mejoramiento vial en los Municipios de Chimichagua (Cesar), Bagadó (Chocó) y Vereda mundo nuevo del corregimiento Tigreras (La Guajira) por lo que se hace necesario realizar un estudio de caso particular que atienda a un enfoque diferencial étnico, con el único propósito de establecer la idoneidad de la organización y la capacidad real para su ejecución.

Para lo anterior se determinan tres elementos a evaluar: un criterio técnico, un criterio financiero, y criterio jurídico de capacidad legal, así:

a. Criterio Financiero

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, estas organizaciones *per se*, no tienen como objeto la ejecución directa de grandes obras de infraestructura, aspecto que influye en la imposibilidad de acreditar conocimientos y experiencia en las mismas condiciones que un contratista en el marco de un proceso con pluralidad de oferentes regido por el EGCAP.

Atendiendo a esta realidad, y en aplicación del **enfoque diferencial étnico**, desde la etapa o proceso de estructuración se definió, como mecanismo de apalancamiento financiero que el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, previa solicitud de la Organización, otorgará un anticipo de hasta el Cincuenta Por Ciento (50%) del valor básico del contrato en los términos y condiciones previstos en los documentos precontractuales y contractuales.

Esta medida resulta razonable, proporcional y adecuada para garantizar que la Organización cuente con la liquidez necesaria para iniciar y ejecutar oportunamente el contrato, asegurando el cumplimiento de las obligaciones contractuales en condiciones de calidad, eficiencia y oportunidad, conforme a las exigencias técnicas y administrativas establecidas por la Entidad.

b. Criterio Técnico

Dentro del componente técnico, es necesario recordar que uno de los objetivos que se pretende con la suscripción de este tipo de contratos es el empoderamiento de las comunidades a través de las diferentes formas asociativas presentes en el territorio, con la promoción de acciones afirmativas y generación de capacidades instaladas en torno a grupos históricamente excluidos o marginados, de allí que le asiste a la entidad evaluar estas capacidades con un enfoque étnico diferencial, conforme al marco constitucional y legal vigente.

En armonía con lo señalado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el Concepto No. C-025 de 2024, la ejecución de las

obras objeto del presente Contrato por parte de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA, contribuirán a la garantía de los derechos de la comunidad en la medida que, mediante la ejecución de las obras a contratar, con personal mínimo requerido se consolidan las formas organizativas y de gobierno propio de estas comunidades: Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera en pro del ejercicio de su autonomía.

Ahora bien, si bien es la Organización quien suscribe el contrato, para efectos de su ejecución los documentos precontractuales establecen obligaciones específicas a su cargo, entre las cuales se encuentra la contratación de profesionales idóneos en las diferentes áreas requeridas para el desarrollo del objeto contractual, quienes asumirán roles técnicos, administrativos, ambientales y sociales, garantizando el cumplimiento integral de las obligaciones asumidas.

En el documento Anexo 1. Especificaciones Técnicas, se describe el personal idóneo que deberá incorporarse en la ejecución, destacando los siguientes perfiles:

- *Un (1) director de Obra, dedicación 100%*
- *Un (1) Ingeniero Residente de Obra, dedicación 100%*
- *Un (1) Especialista en Geotecnia y/o Geología. dedicación parcial*
- *Un (1) Profesional Ambiental dedicación 100%*
- *Un (1) Profesional Social dedicación 100%*
- *Un (1) Inspector SST dedicación 100%*
- *Un (1) Maestro de obra dedicación 100%*

Lo anterior sin perjuicio de considerar que el alcance de los proyectos y actividades a ejecutar corresponden a obras de mejoramiento vial de baja complejidad que se encuentran consignadas en la Cartilla de Obras Menores de Drenaje y Estructuras Viales del Instituto Nacional de Vías.

Adicionalmente, dentro de este componente se valora la experiencia de la organización en la suscripción de contratos y convenios con entidades privadas o públicas. En este sentido y de acuerdo al contenido de la Cartilla Para Incentivar y Fortalecer El Acceso A Las Compras y Contratación Pública De Los Pueblos y Comunidades Étnicas En Colombia, expedido por La Agencia Nacional De Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA, presentó oficio en el que discrimina su experiencia para ser proveedor de bienes y servicios, con sus respectivos soportes que demuestra su capacidad técnica para ejecutar proyectos, indistintamente de su tipología, quien desarrollo contratos o convenios entre el 2018 al 2023 demostrando continuidad en la ejecución en tres departamentos: Nariño, Chocó, y Quindío.

c. Criterio Jurídico o de Capacidad

La capacidad jurídica se entiende como la "aptitud legal de una persona para ejercer por sí misma los derechos que le competen y sin el ministerio o la autorización de otra", estando entonces habilitada la persona para ejercer directamente la titularidad de sus derechos, sin que medie una voluntad de un tercero o sin que se requiera la autorización de la ley para ello y en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021, modificatorio del artículo 6 de la Ley 80 de 1993 que otorga de forma expresa, la capacidad jurídica para contratar a las Comunidades Negras reguladas por la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1640 de 2020, las Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Dicha capacidad se acredita mediante la presentación de los siguientes documentos:

- **i.** Los documentos que acreditan la constitución y representación legal de los Consejos Comunitarios y/o las Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, los cuales validan su existencia e identifica quien funge como representante legal del mismo.
- **ii.** La certificación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, en la que consta la constitución e incorporación de los Consejos Comunitarios y/o de las Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y el registro de la persona que ejerce como su representante legal.
- **iii.** Autorización emitida por el órgano competente mediante el cual los Consejos Comunitarios y/o las Organización Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, autoriza a uno de sus integrantes para firmar contratos.
- **iv.** El RUT de los Consejos Comunitarios y/o de las Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, documento que demuestra que es responsable fiscal ante la DIAN.

En este caso se tiene que la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA, fue inscrita en el registro público único nacional de consejos comunitarios, formas y expresiones organizativas y organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mediante resolución 207 del 28 de diciembre de 2000 del ministerio del interior y de justicia como expresión organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras NARP y actualizada su información a través de la resolución número RPU01922025 de fecha 08 de agosto de 2025, además se cuenta con los estatutos en los cuales se define la autorización del representante legal para suscribir contratos.

En mérito de lo expuesto, se puede colegir que la Asociación Proyecto Cultural Afrodescendiente - PCA, acredita la idoneidad jurídica, técnica y financiera, evaluada bajo un enfoque diferencial étnico, necesaria para ejecutar las obras en las condiciones exigidas por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, conforme al marco constitucional, legal y reglamentario aplicable.

Atentamente,

María Claudia Valencia Bitar
Profesional Social Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total
Componente Social

Mónica Alexandra Díaz Jaime
Profesional Técnico Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total
Componente Técnico

Euclides Marín Cardenas Colmenares
Profesional Jurídico Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total
Componente Jurídico