

PUBLICAÇÃO

100

ISSN: 0101-9562

ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

SEQÜÊNCIA

Publicação do
Programa de Pós-Graduação
em Direito da UFSC

Estudos
jurídicos
e políticos

VOLUME 46 ■ ANO 2025



A1

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrienal, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS

OJS

Base PKP

PKP

CCN (Catálogo Coletivo Nacional)

Portal de Periódicos UFSC

Dialnet

Portal do SEER

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

ProQuest

EBSCOhost

SciELO

Genamics Journalseek

Scopus/Elsevier

Google Scholar

Sherpa/Romeo

ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)

Sumarios.org

Latindex

ULRICH'S

LivRe!

vLex

ÖAW

Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.
Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

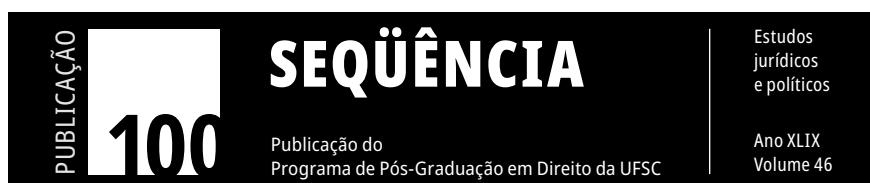
Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catalogação na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849



La interculturalidad crítica como herramienta en los procesos de contratación estatal: estudio de caso sobre el distrito capital de Bogotá (Colombia)

*Critical interculturality as a tool in state contracting processes:
a case study of the Capital District of Bogota (Colombia)*

John Fernando Restrepo Tamayo¹

Juliana Sinisterra¹

Paula Daza²

¹Universidad del Valle, Cali, Colombia.

²Universidade em Medellín, Colômbia.

RESUMEN: El presente artículo tiene un enfoque metodológico de carácter cualitativo orientado a la revisión documental sobre el análisis de la etapa precontractual de los contratos estatales celebrados bajo el mecanismo de contratación directa en el Distrito Capital de Bogotá entre 2018 y 2023; con especial énfasis en aquellos que impactan a las comunidades étnicas. Este estudio busca comprender cómo las entidades distritales aplican los factores de calificación de las propuestas desde una perspectiva que integra los principios de igualdad y enfoque diferencial. Este análisis, fundamentado en normativas como la Ley 2160 de 2021 y precedentes judiciales, resalta mecanismos diseñados para fortalecer la autonomía cultural y organizativa de estas comunidades, a través de medidas afirmativas y proyectos que promueven su participación activa. No obstante, persisten retos significativos como la falta de sensibilidad cultural entre los operadores estatales, las limitaciones organizativas y la ausencia de criterios específicos en los procesos contractuales, dificultando el cumplimiento de los fines del Estado.

PALABRAS CLAVE: Contratación estatal. Enfoque diferencial étnico. Acciones afirmativas. Autonomía cultural. Estudio de caso.



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença, você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra e forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

ABSTRACT: This article adopts a qualitative methodological approach focused on a documentary review of the pre-contractual stage of state contracts signed under the direct contracting mechanism in the Capital District of Bogotá between 2018 and 2023, with a special emphasis on those impacting ethnic communities. This study seeks to understand how district entities apply the rating factors of proposals from a perspective that integrates the principles of equality and a differential approach. This analysis, based on regulations such as Law 2160 of 2021 and judicial precedents, highlights mechanisms designed to strengthen the cultural and organizational autonomy of these communities through affirmative action measures and projects that promote their active participation. However, significant challenges persist, such as a lack of cultural sensitivity among state operators, organizational limitations, and the absence of specific criteria in contractual processes, hindering the fulfillment of the State's objectives.

KEYWORDS: State contracting. Ethnic differential approach. Affirmative action. Cultural autonomy. Case study.

1. INTRODUCCIÓN

El enfoque de interculturalidad crítica propone un modelo de relación entre el Estado y las comunidades étnicas basado en el respeto mutuo, el reconocimiento de la diversidad cultural y la promoción de la igualdad material. En este sentido, el artículo 7 Superior destaca el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de Colombia como un pilar fundamental del Estado, el artículo 13 busca superar las barreras estructurales y garantizar la igualdad material. Según Tello (2019), la interculturalidad crítica implica un cambio estructural en las relaciones entre culturas, dejando de lado el simple reconocimiento de la diversidad para transformarse en un proyecto político que reestructure las bases mismas de la sociedad. Esta perspectiva crítica no solo incluye el respeto y la tolerancia, sino que también promueve la igualdad cultural, económica y política.

Catherine Walsh (2010) declara que la interculturalidad crítica debe entenderse como un proceso y proyecto que busca transformar las estructuras coloniales, las relaciones sociales, y los espacios de poder. Por lo tanto, la interculturalidad crítica no se limita a ser un

diálogo entre culturas, sino que aboga por la creación de condiciones equitativas para todas las comunidades, transformando las bases de exclusión y subordinación presentes en las estructuras dominantes.

De ahí que, la interculturalidad crítica no es simplemente una herramienta conceptual, sino un enfoque transformador que busca cuestionar las relaciones de poder hegemónicas y construir nuevas dinámicas sociales y culturales basadas en la equidad y el respeto mutuo (Torres, 2020). Este concepto se relaciona directamente con los fines del Estado, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia, que busca garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, la justicia social y el bienestar colectivo en un contexto de diversidad cultural (Roncancio, 2020).

Para Donado (2020) en el objetivo de cumplir con las exigencias de la población, en particular de las minorías étnicas, el Gobierno debe explorar opciones para reducir las rupturas sociales y promover la igualdad en los servicios y oportunidades, fin último que el Estado alcanza a través de medidas positivas, tales como la retribución que reciben las comunidades étnicas por la explotación de recursos naturales no renovables a través del Sistema General de Regalías.

En Bogotá, las condiciones de los grupos étnicos reflejan un panorama de desigualdades estructurales que, a pesar de los esfuerzos institucionales, persisten debido a las barreras históricas de exclusión y discriminación. Las políticas públicas dirigidas a estos grupos han evolucionado hacia un enfoque diferencial que busca garantizar el acceso equitativo a derechos fundamentales como vivienda, educación, salud y empleo. Sin embargo, estas comunidades enfrentan una serie de desafíos críticos relacionados con la implementación efectiva de dichas políticas y la participación activa en los procesos de toma de decisiones (Secretaría Distrital de Gobierno, 2023). El Departamento Administrativo Nacional de Estadística ha sostenido que incluir en el censo a grupos étnicos en el país, le permite al Gobierno Nacional establecer las expectativas y necesidades de estos grupos y, al detallarse su presencia en determinado territorio, es posible que las

administraciones locales, en conjunto con las mismas comunidades, diseñen y desarrolleen procesos y políticas que los afecten. Así las cosas, se evidencia que existe un reconocimiento especial de la participación de los grupos étnicos en los censos para garantizar su visibilidad estadística (Departamento Administrativo Nacional de Estadística)

Los individuos que se encuentran en el territorio nacional son sujetos de derechos¹, a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 se da un trato especial a las comunidades o grupos étnicos, quienes históricamente han sido segregados y sus derechos se han vulnerado sistemáticamente por parte de la sociedad en general. En ese sentido, el Estado se convierte en el garante de sus derechos, por ello para cumplir con los fines de Estado, uno de los mecanismos utilizados por éste para garantizar los derechos individuales y colectivos de las comunidades étnicas, es la contratación estatal. El marco temporal del análisis abarca el período comprendido entre 2018 y 2023, tiempo en el que se han promulgado normativas clave, como la Ley 2160 de 2021 y las modificaciones a la Ley 80 de 1993, que han transformado la relación entre el Estado y las comunidades étnicas. Este trabajo se centra en las entidades distritales que implementan políticas públicas y medidas afirmativas, con especial atención a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, por su rol destacado en el seguimiento y acompañamiento en la ejecución de programas y proyectos con enfoque diferencial en el Distrito.

A través de las entidades estatales el Estado es responsable de ejercer la protección sobre los asuntos étnicos, razón por la cual se

¹ El reconocimiento de los individuos como sujetos de derechos está sustentado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el derecho a la igualdad y el deber del Estado de garantizar condiciones para que esta sea real y efectiva. Además, la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1994 destacó que todas las personas, sin distinción alguna, tienen derechos inherentes y universales que deben ser respetados y protegidos por el ordenamiento jurídico. Este principio se articula con el artículo 2º de la Constitución, que define como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los derechos y libertades de todas las personas.

promulgó la Ley 2160 de 2021 para habilitar a los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y a los consejos comunitarios de las comunidades negras para contratar con el Estado. Adicionalmente, las entidades territoriales asignan una parte del presupuesto asignado para desarrollar proyectos de fortalecimiento que afectan, directa o indirectamente, a los grupos étnicos y, que están encaminados al cumplimiento de las metas y objetivos que es proteger los derechos de las comunidades étnicas. A partir de la interculturalidad critica, para potenciar el desarrollo de las comunidades étnicas en igualdad de condiciones, el objetivo de esta investigación resulta relevante dado que se ha evidenciado que, si bien el Estado ha implementado mecanismos para amparar los derechos de las comunidades étnicas en tanto busca cumplir con los fines del Estado a través de la contratación estatal, estos mecanismos no son efectivos para el fortalecimiento de tales comunidades.

La aplicación del principio de planeación en los contratos estatales² para comunidades étnicas es deficiente, ya que las entidades territoriales omiten aspectos clave como el conocimiento de su organización y creencias en la etapa precontractual, fundamental para garantizar sus derechos. Además, no se incluyen factores de calificación que reflejen estas particularidades ni existen mecanismos efectivos para fortalecer a las comunidades, lo que evidencia un desconocimiento de sus organizaciones y provoca el incumplimiento de los fines del Estado frente a las minorías étnicas.

² El principio de planeación en la contratación estatal se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y establece que las entidades públicas deben garantizar que todos los procesos contractuales sean debidamente estructurados antes de su ejecución. Esto incluye identificar claramente la necesidad a satisfacer, definir los objetivos del contrato, estimar los recursos necesarios, y prever posibles contingencias. Este principio busca asegurar la eficiencia, transparencia y cumplimiento de los fines estatales, promoviendo la selección de propuestas que maximicen el beneficio para la comunidad y reduzcan los riesgos de corrupción o improvisación en la ejecución del contrato (Congreso de la República, Ley 80 de 1993).

En este sentido, la contratación estatal es un medio esencial para fomentar la interculturalidad crítica, siempre que las entidades públicas revisen sus prácticas y adopten mecanismos de diálogo y colaboración con las comunidades étnicas. Esto incluye el diseño de políticas públicas específicas que les permitan participar activamente en la planificación y ejecución de proyectos en sus territorios. De acuerdo con la Ley 80 de 1993, las entidades públicas tienen la facultad de celebrar contratos estatales para garantizar servicios públicos y el ejercicio efectivo de los derechos individuales y colectivos de la población.

Con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las minorías étnicas, “el enfoque etno-diferencial del contrato estatal, debe ser abordado desde la interculturalidad crítica para potenciar el desarrollo y la autonomía de los pueblos indígenas que se define a través del principio de la diversidad étnica y cultural establecido en la carta constitucional colombiana en relación con la actividad contractual del Estado” (Abonce, 2021). Uno de los principales desafíos identificados es que las políticas interculturales, en muchos casos, se limitan a ser declaraciones simbólicas sin generar un impacto real en las estructuras de poder. Para superar este problema, es fundamental adoptar un enfoque crítico que no solo reconozca la diversidad, sino que también garantice la redistribución equitativa de los recursos y promueva la representación efectiva de las comunidades en los espacios de decisión.

En este sentido, se plantea la necesidad de fortalecer la participación comunitaria en todos los niveles del proceso de política pública y contratación estatal, diseñar instrumentos específicos que integren las perspectivas y conocimientos de las comunidades étnicas en la formulación de políticas, y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que aseguren el cumplimiento de los objetivos transformadores de estas políticas. Este enfoque permitirá trascender el nivel simbólico y avanzar hacia acciones concretas que promuevan la inclusión y la justicia social.

Por caso particular de Bogotá D.C., las acciones afirmativas por parte del Distrito se han definido en el Decreto 171 de 2013 como

“políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan; o bien para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado tenga mayor representación”.

2. CONDICIONES SOCIPOLÍTICAS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN BOGOTÁ

En el Censo Nacional de 2018, Bogotá registró la presencia de 19.131 indígenas, 603 gitanos, 1.060 raizales, 218 palenqueros y 97.541 afrocolombianos. Estos datos son esenciales para diseñar políticas que respondan a las particularidades culturales y sociales de estas comunidades. Sin embargo, el DANE ha señalado que “al tratarse de una ciudad que permite la movilización a lo largo y ancho del país, en la que los miembros de los grupos étnicos la utilizan como lugar de vivienda temporal y continuar su camino hacia distintos lugares dentro del territorio nacional, resulta un desafío contar con cifras exactas de número de población étnica con presencia en Bogotá, toda vez que la rotación de población puede cambiar en cuestión de semanas y dentro del mismo periodo en el que se realiza un censo” (DANE, s.f.). Esta movilidad constante presenta retos adicionales para la planificación y ejecución de políticas públicas, ya que la variabilidad demográfica dificulta el establecimiento de programas sostenibles y adaptados a las necesidades reales de estas comunidades.

Las comunidades étnicas enfrentan desafíos significativos en Bogotá, como la discriminación persistente, la exclusión de procesos contractuales y el acceso limitado a oportunidades laborales. Según la Encuesta Multipropósito del DANE (2021), 131,548 personas se autorreconocieron como pertenecientes a comunidades étnicas, lo que resalta la necesidad de fortalecer acciones afirmativas para garantizar su inclusión (DANE, 2021). Las condiciones y desafíos enfrentados

por los grupos étnicos en el Distrito Capital evidencian la interacción entre dinámicas de exclusión histórica y los recientes esfuerzos por el reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos. Estas comunidades, conformadas por pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom, se enfrentan a dificultades específicas relacionadas con la preservación de su identidad cultural, el acceso a recursos y servicios, y la garantía de sus derechos en un entorno urbano que no siempre responde a sus necesidades.

Los pueblos indígenas enfrentan barreras significativas en entornos urbanos, donde su conexión con el territorio como elemento sagrado y funcional entra en conflicto con procesos de urbanización y desplazamiento que amenazan su sostenibilidad cultural (Unidad para las Víctimas, 2023). La situación del pueblo Embera ilustra estos desafíos, agravados por el impacto histórico de la colonización y el adoctrinamiento cultural, que han afectado su identidad y formas de gobierno tradicionales. En el contexto urbano, estas comunidades deben adaptarse a políticas públicas que frecuentemente ignoran sus sistemas y planes de vida (Procuraduría General de la Nación, s.f.). Un ejemplo La Ruta de Acción Embera, implementada por la Alcaldía de Bogotá, permitió reubicar al pueblo Embera tras enfrentar condiciones precarias en el Parque Nacional, destacándose como una iniciativa clave para abordar su vulnerabilidad social y cultural con soluciones más integrales y sensibles a su contexto.

En cumplimiento de las políticas de acción afirmativa, se han implementado medidas como la contratación de miembros de la comunidad Embera para roles clave en la administración pública, como traductores e intermediarios culturales. Estas iniciativas han permitido, por ejemplo, que los Jaibanás, parteras y gestores comunitarios trabajen en la mitigación de las necesidades en salud, combinando la medicina tradicional con servicios de salud occidental. Según los datos de contratación registrados en el SECOP, en 2024 se asignaron más de 566 millones de pesos para la contratación de personal indígena, un aumento significativo frente a los 80 millones de 2023 (El Espectador,

2024). Aunque estas acciones representan un avance positivo en términos de inclusión, también han sido criticadas por algunos sectores que consideran insuficientes estos esfuerzos para abordar los problemas estructurales que enfrentan los Embera.

Por otro lado, los desafíos con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que representan aproximadamente el 10% de la población colombiana, lidian con una discriminación estructural que afecta su acceso a oportunidades y servicios. En Bogotá, estas comunidades enfrentan la pérdida de sus prácticas culturales debido a la falta de espacios de representación y recursos específicos. Aunque la implementación de la Ley 70 de 1993 ha sido un avance en el reconocimiento de la propiedad colectiva y el desarrollo cultural, los retos persisten en términos de la efectiva inclusión de estas comunidades en los programas de desarrollo urbano. El pueblo Rrom, por su parte, enfrenta desafíos únicos relacionados con el reconocimiento de su sistema jurídico y su identidad como comunidad nómada. En Bogotá, la integración de los Rrom ha llevado a dinámicas de asentamiento y adaptación que requieren una atención especial para respetar su autonomía y sus sistemas tradicionales en un entorno urbano diverso.

Entre los principales desafíos comunes para todos estos grupos étnicos en Bogotá se encuentran el reconocimiento pleno de sus derechos, el acceso adecuado a recursos y espacios de participación, y la preservación de su identidad cultural. Aunque la Constitución Política de 1991 y normativas específicas como los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 han avanzado en el reconocimiento de los derechos de estas comunidades, su implementación sigue siendo parcial, especialmente en áreas urbanas. La falta de inclusión en los procesos de toma de decisiones y la limitada asignación de recursos para iniciativas lideradas por las propias comunidades dificultan su desarrollo integral. Además, el proceso de asimilación en un entorno urbano puede diluir prácticas culturales esenciales, afectando la identidad y cohesión de estos grupos.

Desde una perspectiva jurídica, la Sentencia C-371 de 2000 valida el uso de acciones afirmativas como las cuotas, señalando que “el sistema de cuotas es un medio idóneo para garantizar la igualdad material. Estas medidas deben ser proporcionales, temporales y no deben generar una carga desproporcionada para quienes no se benefician de ellas.” Asimismo, la Sentencia C-175 de 2009 reafirma la importancia de prevenir barreras discriminatorias, destacando que “el Estado tiene el deber de garantizar la eliminación de obstáculos estructurales mediante medidas afirmativas que aseguren un acceso igualitario a las oportunidades laborales.” Estas decisiones constitucionales refuerzan la obligación estatal de implementar políticas que no solo reconozcan la diversidad, sino que también corrijan las inequidades que afectan a los grupos étnicos en la capital. Sin embargo, los desafíos persisten.

La falta de consenso dentro de las comunidades sobre su retorno a los territorios ancestrales o su permanencia en Bogotá, sumada a las críticas sobre la ejecución de los programas de acción afirmativa, refleja las dificultades de implementar políticas públicas efectivas en un contexto de diversidad cultural. Por otro lado, la alta movilidad y las barreras lingüísticas continúan siendo obstáculos importantes para garantizar el acceso pleno a los servicios básicos y oportunidades económicas para estas comunidades.

Este panorama resalta la diversidad cultural de la capital y la importancia de implementar acciones afirmativas que respeten sus tradiciones y planes de vida. El Distrito de Bogotá reporta un avance del 74% en el cumplimiento de las acciones afirmativas establecidas en el artículo 66 del Plan de Desarrollo 2020–2024, dirigidas a fortalecer la autonomía y participación activa de comunidades étnicas en la definición de políticas públicas. Entre los logros destacados para las comunidades indígenas (73,9% de avance) se encuentra el fortalecimiento de la Casa del Pensamiento Indígena como un espacio para la capacitación en liderazgo y la promoción de actividades culturales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023). La comunidad Rrom, con un 74% de cumplimiento, resalta por la creación de la Casa Gitana, dedicada

a su sistema de justicia propia y al fortalecimiento de sus valores culturales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023).

Las comunidades negras y afrocolombianas alcanzaron un 74,9% en las acciones afirmativas, con iniciativas como la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y actividades de integración cultural. La comunidad palenquera (82,2%) se destacó por su participación en actividades pedagógicas y deportivas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023). Por su parte, la comunidad raizal, con un avance del 84,5%, ha recibido atención diferencial a través de espacios como el Emancipieshan Raizal Place, preservando su lengua y cultura (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023).

3. MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO PARA LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

El Estado a través del Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) han diseñado iniciativas como los *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupo étnicos en la gestión de las entidades territoriales* (2016), que establece que el enfoque intercultural tiene como base el reconocimiento de la existencia de diversas culturas en una misma sociedad, entre las cuales se ha de establecer interacción con sustento en el respeto recíproco. En cada cultura se dan procesos sociales y organizativos que deben fortalecerse para entablar interacciones con otras culturas y grupos. La diversidad étnica y cultural en el campo del desarrollo, implica que los programas, proyectos y acciones trasciendan el reconocimiento normativo de esa diversidad social y cultural, hacia respuestas reales y positivamente incluyentes, igualitarias y justas (p. 70).

El enfoque diferencial es una herramienta esencial para promover el desarrollo comunitario considerando sus características únicas, asegurando igualdad y diversidad, según el Departamento Nacional

de Planeación (2016). Este enfoque busca identificar y visibilizar a los grupos étnicos para garantizar políticas públicas inclusivas que respeten sus particularidades y derechos (Departamento Administrativo Nacional de Planeación, s.f.). Normativas como la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1377 de 1994 reconocen los derechos colectivos de estas comunidades, promoviendo su desarrollo económico y cultural. Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011 extiende el enfoque diferencial a las víctimas del conflicto armado, estableciendo criterios que eliminan discriminación y marginación.

Como parte de la adopción de políticas públicas que permitan la integración de las comunidades étnicas, la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), emitió la Circular 003 de 2021 con el fin de dar claridad respecto de la información requerida para la celebración de contratos y convenios con las asociaciones. Por su parte, en busca de fortalecer la contratación pública con grupos étnicos, se discutió el Proyecto de Ley 418 de 2021 Senado / 485 de 2020 Cámara, lo que permitió la promulgación de la Ley 2160 de 2021 “Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”, que en su artículo 1 se habilitó a los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y a los consejos comunitarios de las comunidades negras para contratar con el Estado. En efecto, el artículo 2 de la mencionada Ley, que modifica el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 353 de la Ley 2294 de 2023, se señala que, para la modalidad de selección de contratación directa, el objeto de los contratos o convenios que se suscriban con las comunidades étnicas deben estar relacionados con “el fortalecimiento del Gobierno Propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía” de las mismas comunidades u organizaciones³.

³ Cabe resaltar que, a través del artículo 3 de la ley 2160, que modifica el artículo 7 de la ley 80 de 1993, se definen las instituciones con las que puede contratar el estado, encontrándose las siguientes: (i) cabildo indígena, (ii) consejo comunitario de las

Los mecanismos de fortalecimiento de las comunidades étnicas, fundamentados en acciones afirmativas, son esenciales para garantizar la igualdad real y efectiva en Bogotá. La contratación directa con enfoque diferencial, los planes de desarrollo incluyentes y la inclusión en la administración pública no solo promueven la autonomía y el reconocimiento de estas comunidades, sino que también fortalecen el tejido social y cultural de la ciudad (Montero, C., 2017). Sin embargo, su implementación requiere un compromiso continuo por parte del Estado para superar barreras estructurales, garantizar la sensibilización cultural en las instituciones públicas y fomentar la participación activa de las comunidades en todas las etapas de diseño e implementación de políticas públicas (Duque, L., 2015). Esto permitirá consolidar una sociedad más equitativa e inclusiva, en línea con los principios constitucionales y los compromisos internacionales de Colombia.

4. ETAPA PRECONTRACTUAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS: EL CASO DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS ÉTNICOS DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTÁ

Tal como lo señala la Misión de Observación Electoral (2021), las Entidades Públicas deben actuar conforme con los principios de la contratación con el fin de que se garanticen la publicidad y contradicción de cada actuación del proceso contractual, lo que resultaría en la libre concurrencia e igualdad de oportunidades, así como, que las condiciones o exigencias sean equivalentes y suficientes para la priorización y satisfacción de las necesidades públicas. En ese sentido,

comunidades negras, formas o expresiones organizativas, (iv) organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, (v) organizaciones de segundo nivel, (vi) consorcio, (vii) unión temporal, (viii) asociaciones de autoridades tradicionales indígenas.

entre otros aspectos, las Entidades Públicas, para el caso del principio de planeación, una vez identifiquen la necesidad, deben atender adecuadamente los requerimientos (Misión de Observación Electoral, 2021).

La etapa precontractual en los procesos de contratación directa es fundamental para garantizar la planeación y ejecución adecuada de proyectos que impacten a las comunidades étnicas. Este momento, que abarca desde la identificación de las necesidades hasta la definición de términos de referencia y pliegos de condiciones, debe estar orientado por principios de equidad, inclusión y respeto por la diversidad cultural.

El Concepto 607-2024 de Colombia Compra Eficiente establece directrices clave para aplicar un enfoque diferencial en la contratación pública. Este documento destaca que las entidades públicas deben diseñar los procesos precontractuales considerando las particularidades de las comunidades étnicas, especialmente en contextos en los que el objeto del contrato tiene un impacto directo sobre su territorio, cultura o condiciones de vida. Además, señala que la planeación debe incluir medidas de consulta y concertación con las comunidades, asegurando que sus intereses y necesidades sean incorporados en los pliegos de condiciones. En palabras de Peñaranda (2015), es esencial que las entidades oficiales cumplan con el principio de planeación al elaborar los estudios previos que permitan establecer, tanto la necesidad a satisfacer como los requisitos que posteriormente serán evaluados a los proponentes, previo a la apertura del proceso contractual, sin realizar una celebración indebida de contratos.

En efecto, la planeación permite que se escoja a la mejor oferta diligentemente, al definir la necesidad de la entidad estatal, así como, la mejor forma de satisfacer dicha necesidad y que, en todo caso, se logren los intereses y fines públicos a través de la contratación estatal (Colombia Compra Eficiente, 2022).

Por su parte, Colombia Compra Eficiente (2022) resalta que las modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007, así como las condiciones para desarrollar cada una de ella, permiten tener un esquema contractual eficiente. Asimismo, señala que los principios de

la contratación estatal permiten que se reduzca e incluso elimine la discriminación entre los proponentes, adicionalmente, al establecer el marco de actuación de las entidades estatales, no permite que impongan condiciones o limitaciones que obstaculicen la concurrencia de proponentes (Colombia Compra Eficiente, 2022).

En concordancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que los criterios para seleccionar la oferta más favorable, las entidades públicas deben definir el factor determinante para identificar la oferta que más se adecúa a la satisfacción de las necesidades de los sujetos pasivos, así como, el análisis que se realizó para determinar los beneficios que trae contratar con esa persona seleccionada. Y para el caso de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se debe determinar la capacidad, idoneidad o experiencia”.

De acuerdo con Melo y Moreno (2018), la contratación directa fue concebida como un mecanismo excepcional. Sin embargo, para el año 2018, este mecanismo de selección se utilizó en más del 50 % de los procesos, según las estadísticas del SECOP y los informes de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Esto llevó a los autores a concluir que la contratación directa ha pasado de ser una excepción a convertirse en una “actuación generalizada”, lo que representa un problema, ya que “puede propiciar la corrupción” en múltiples casos (Melo & Moreno, 2018). Es decir, actualmente predomina la utilización de mecanismos excepcionales en la contratación pública como la contratación directa, lo cual resulta en la potencial exposición a la corrupción debido a la escasa transparencia y la amplia discrecionalidad para la asignación de recursos públicos (Misión de Observación Electoral, 2021).

Adicionalmente, como resultado de la investigación realizada por la Misión de Observación Electoral (2021), se observó la existencia de algunos contratos, cuyas condiciones incluían la experiencia y conocimiento sobre una actividad específica y, en particular, su ejecución en la entidad territorial, lo cual permitía evidenciar que dicha entidad territorial contaba con un historial de

contrataciones con el mismo contratista. En los mismos términos, León (2020) indica que existen entidades públicas en las que se facilita la aplicación del enfoque diferencial étnico, las cuales permiten la construcción de políticas públicas específicas, que cuenta con planeación y, por ende, con la interiorización de la necesidad y el mecanismo de satisfacerla⁴.

En este contexto, la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá (2022) publicó las “Recomendaciones para la aplicación de buenas prácticas en la gestión contractual,” enfatizando la planeación y selección de contratistas en la etapa precontractual, junto con un análisis del sector y la elaboración de pliegos de condiciones. Además, destaca que, en casos de contratación directa, es indispensable expedir el Acto Administrativo de justificación, excepto en situaciones normativamente exceptuadas. Estas medidas buscan garantizar procesos más transparentes y ajustados a las necesidades específicas de las comunidades. En el caso de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría Distrital de Gobierno, se ha buscado integrar estas directrices a través de estrategias de diálogo y participación comunitaria. Esto ha permitido identificar necesidades específicas, como el fortalecimiento de capacidades organizativas y la preservación de prácticas culturales, las cuales se traducen en cláusulas contractuales que reflejan los objetivos de las comunidades.

Sin embargo, persisten desafíos en la aplicación de estas disposiciones. La falta de sensibilización cultural entre los operadores estatales y la limitada capacidad técnica de algunas comunidades para participar en los procesos de contratación constituyen barreras importantes. El Concepto 607-2024 subraya la importancia de superar estas limitaciones mediante programas de formación, mecanismos de asistencia técnica y la simplificación de los requisitos administrativos.

⁴ En efecto, León (2020) “concluye que este tipo de intervención debe incidir en la transformación de las injusticias socioeconómicas, raciales y culturales que sufren las y los afrodescendientes en Colombia.”.

5. CONCLUSIONES

El análisis de la etapa precontractual en los contratos estatales celebrados mediante el mecanismo de contratación directa con enfoque diferencial étnico en Bogotá demuestra avances significativos en la inclusión y reconocimiento de las comunidades étnicas. Sin embargo, persisten desafíos importantes que limitan la efectividad de estas medidas. Las acciones afirmativas, como componente esencial para promover una sociedad más equitativa, han permitido fortalecer la relación entre el Estado y estas comunidades, pero aún enfrentan limitaciones en su implementación.

La contratación directa con enfoque diferencial, regulada por la Ley 2160 de 2021, establece un marco normativo que busca fortalecer la autonomía, el gobierno propio y la identidad cultural de las comunidades étnicas. A pesar de ello, el éxito de estas medidas depende de su ejecución efectiva, para lo cual es fundamental capacitar a los operadores estatales y fortalecer los mecanismos de supervisión. En este sentido, la sensibilización cultural y la participación activa de las comunidades en todas las etapas del proceso contractual son esenciales para garantizar que las acciones afirmativas respondan a las necesidades reales de estas comunidades.

El Gobierno Distrital ha avanzado en la implementación de políticas públicas específicas, como el Plan Integral de Acciones Afirmativas para las comunidades afrocolombianas y la Casa del Pensamiento Indígena para los pueblos indígenas. Sin embargo, persisten brechas relacionadas con la planeación precontractual, la transparencia en los procesos y la falta de inclusión efectiva en la toma de decisiones. Por ello, es necesario crear estrategias que no solo respondan a las exigencias generales de la ciudadanía, sino que también atiendan las particularidades de las minorías étnicas.

En Bogotá, la multiculturalidad plantea un reto significativo para el desarrollo de políticas públicas y procesos de contratación

estatal. La Administración Distrital debe considerar la incorporación de criterios culturales adicionales en los pliegos de condiciones de los contratos, garantizando el respeto y la protección de los derechos colectivos e individuales de las comunidades étnicas. Esto incluiría establecer mecanismos de participación específicos para las comunidades afectadas y asegurar que sus perspectivas y necesidades sean incluidas desde la planeación hasta la ejecución de los proyectos. Asimismo, la implementación de políticas públicas inclusivas debe armonizarse con el marco normativo y los fines esenciales del Estado, como el servicio a la población, la justicia y la igualdad. Esto requiere no solo cumplir con las exigencias generales de la comunidad, sino también abordar las necesidades específicas de los grupos étnicos, fortaleciendo su organización y su participación en los procesos de contratación estatal.

La contratación directa con enfoque diferencial étnico representa una herramienta clave para promover la igualdad real y efectiva de las comunidades étnicas en Bogotá. Sin embargo, para consolidar este modelo, es indispensable superar las barreras existentes mediante la capacitación de los operadores estatales, la creación de mecanismos de supervisión más sólidos y la inclusión activa de las comunidades en todas las etapas del proceso contractual. Solo a través de estas acciones será posible armonizar la relación entre el Estado y las comunidades étnicas, respetando su diversidad cultural y promoviendo su desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). **Constitución Política de Colombia**. Diario Oficial No. 47.013.
- ABONCE, S. (2021). **Contratación estatal en el marco de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas**. [Universidad de Medellín]. 1-48.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2013). Decreto 171 de 2013 del 22 de abril. **Por medio del cual se estandarizan las definiciones y se unifica el plazo para la formulación o ajuste de los Planes de Acción de las**

Políticas Pùblicas Poblacionales y los Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas de Bogotá, D.C.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. (2020). Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024: Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI (Acuerdo 761 de 2020).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2023). Así trabaja el Distrito por las comunidades étnicas y contra la discriminación.

Colombia Compra Eficiente. (2023). Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso al sistema de compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia. Recuperado del documento proporcionado.

Colombia Compra Eficiente. (2024). Concepto 607-2024. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co>.

Colombia Compra Eficiente. Circular 003 de 2021 “Información para la celebración convenios y contratos con las asociaciones y organizaciones indígenas”.

Colombia Compra Eficiente. Concepto C-572 de 2022. (2022). Recuperado de: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-572%20%20de%202022>

Concejo de Bogotá D.C. (junio 11, 2020). Acuerdo 761 de 2020 Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”.

Congreso de la República. (1993). Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y se reconocen los derechos de las comunidades negras que habitan en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. Diario Oficial No. 41.013.

Congreso de la República. Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”

Congreso de la República. Ley 2160 de 2021 “Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”.

Congreso de la República. Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-221.

Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-371.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia C-175.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2009). Demografía y población – Glosario. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/138-espanol/103-grupos-eticos>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). **Estimación de población étnica a nivel subnacional.** <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/experimentales/demografia-poblacion/pertenencia-etnica/pertenencia-etnica-documento-metodologico.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). **La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos.** https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Planeación (s.f.). **Enfoque diferencial e interseccional.** Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/autorreconocimiento-etnico>

Departamento Nacional de Planeación (2016). **Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupo étnicos en la gestión de las entidades territoriales.** Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitEtnico/Cartilla1.pdf>.

DONADO, E. (2019). **Grupos étnicos y sistema general de regalías en el contexto de los derechos humanos en Colombia.** [Universidad de Cartagena]. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.11-num.21-2019-2499>

DUQUE, L. (2015). **La interculturalidad colombiana: Mirada necesaria para comprender el territorio.** Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2200/Duque-luisa2015.pdf>

El Espectador. (2024). **Contrataciones y desafíos del pueblo Embera en Bogotá.** Bogotá, Colombia.

LEÓN, R. (2020). **El enfoque diferencial étnico-racial para personas, colectivos, comunidades y pueblos negros afrocolombianos raizales y palenqueros.** Reflexiones para la práctica. *Trabajo social*, 22(1), 33-63. <https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.78887>

MELO, H; MORENO, J. (2018). **Contratación directa, excepción o generalidad** [Universidad La Gran Colombia]. 6-38. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11396/4076>.

Misión de Observación Electoral. (2021). **Contratación directa, ¿excepción o regla en Colombia?** Recuperado de: <https://shorturl.at/fpsQS>

Montero, C. (2017). **Territorios indígenas y contratación estatal: Una mirada desde el principio de diversidad étnica y cultural.** Universidad Santo Tomás. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/11912>

Peñaranda Chávez, A & Camargo, O. (2015). **Las entidades que desdibujan la contratación directa en Colombia.** [Universidad Santo Tomás]. 1-13 Recuperado de: <https://shorturl.at/iuwHL>

Presidencia de la República. (2011). **Decreto Ley 4633 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas.** Diario Oficial No. 48.265.

Presidencia de la República. (2011). **Decreto Ley 4634 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.** Diario Oficial No. 48.265.

Presidencia de la República. (2011). **Decreto Ley 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.** Diario Oficial No. 48.265.

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). **Caracterización del pueblo indígena Embera Chamí.** Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/CaracterizacionCHAMI.pdf>

Roncancio, A. Villa, S. Restrepo, J. (2020). **Supremacía constitucional y Estado social de derecho en Colombia.** Ratio Iuris. (Unaula), 15 (31), 545-568. DOI: 10.24142/raju.v15n31a12

Secretaría Distrital de Gobierno. (2023). **Guía etapa de formulación: Políticas públicas étnicas.** Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá. (2022). **Recomendaciones para la aplicación de buenas prácticas en la gestión contractual en los**

organismos y entidades del Distrito Capital, 23-30 <https://secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/Recomendaciones-para-la-aplicacion-de-buenas-practicas.pdf>

Secretaría Distrital de Gobierno. (2023). Prestar servicios profesionales para atender a la ciudadanía que acuda a la casa indígena (EAD) y el seguimiento a las acciones concertadas con los pueblos indígenas, de acuerdo con el artículo 66 del plan distrital de desarrollo 2020-2024. (Proceso 90959). <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4523431&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

TELLO, A. (2019). Políticas públicas e interculturalidad. En F. Garcés y R. Bravo (Eds.), Interculturalidad: Problemáticas y perspectivas diversas (pp. 167-184). Quito: Editorial Abya-Yala. <https://doi.org/10.7476/9789978104972.0006>.

TORRES, F. A. (2020). Análisis de la política pública de interculturalidad en Colombia desde una visión de derechos humanos en la implementación del Pacto de San Salvador en el período de 1991 a 2020 [Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/84549/Analisis%20de%20la%20pol%C3%ADtica.pdf?sequence=2>

USAID. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

WALSH, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En J. Viaña, L. Tapia, & C. Walsh, Construyendo interculturalidad crítica. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, 2010.

JOHN FERNANDO RESTREPO TAMAYO

Investigador de la Universidad del Valle (Cali, Colombia).

Endereço Profissional: Universidad del Valle, Comuna 17, Cali, Valle del Cauca, Colombia.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4561-3041>

E-MAIL: jfrestr1@gmail.com

JULIANA SINISTERRA

Investigadora de la Universidad del Valle (Cali, Colombia).

Endereço Profissional: Universidad del Valle, Comuna 17, Cali, Valle del Cauca, Colombia.

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-1000-6748>

E-MAIL: julianasinisterraquintero9@gmail.com

PAULA DAZA

Auxiliar de investigación. Universidad de Medellín. Programa de contratación estatal.

Endereço Profissional: Carrera 87 n.º 30-65, Belén, Medellín, Antioquia, Colombia.

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-1000-6748>

E-MAIL: pauladaga@hotmail.com

Recibido: 31/07/2025

Aceptado: 06/08/2025



Este trabajo está licenciado bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

LICENCIA DE USO

Los autores conceden a la *Revista Sequência* los derechos exclusivos de primera publicación, y el trabajo se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Esta licencia autoriza a terceros a remezclar, adaptar y/o crear

a partir del trabajo publicado, siempre que se otorgue el crédito correspondiente al trabajo original y a su publicación inicial. Los autores pueden celebrar acuerdos adicionales y separados para la distribución no exclusiva de la versión publicada en la *Revista Sequência*, siempre que se indique, en todos los casos, la autoría y la publicación original en esta revista.