REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-255 DE 2026

Referencia: Expediente D-17.070.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 3º de la Ley 649 de 2001, "[p]or la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia".

Demandante: Heider José Olivo Conde.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión.

En esta sentencia, la Corte protegió los derechos a la participación y la representación política de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, que establece los requisitos para postularse como candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial prevista a favor de dichas comunidades étnicas: (i) ser miembro de una comunidad afrodescendiente y (ii) ser avalado por una organización inscrita ante el Ministerio del Interior. Según el demandante, la norma acusada omitió incluir un requisito que garantice que los candidatos tengan un vínculo real y demostrable con las luchas, procesos y autoridades de las comunidades que buscan representar.

De forma preliminar, la Corte observó que la Sentencia C-169 de 2001 ya se había pronunciado sobre la disposición demandada. Sin embargo, constató que, por cuenta de cambios jurídicos, sociales e institucionales directamente relacionados con la norma acusada, la cosa juzgada derivada de dicha sentencia se había debilitado, y era necesario un nuevo pronunciamiento.

Esta Corporación recordó que la circunscripción especial de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras busca garantizar su representación en el Congreso de la República, en tanto grupos étnicos titulares de una especial protección constitucional, y en atención a las barreras y desigualdades que históricamente han enfrentado para ser reconocidas y

protegidas por el Estado. Por eso, la Constitución le impuso al legislador un deber de asegurar su participación efectiva, que debe reflejarse en requisitos dirigidos a garantizar que los candidatos representen realmente los intereses de las comunidades, pues son ellas –como sujetos colectivos– las titulares de los derechos que se buscan proteger con la curul especial.

A partir de estos elementos, la Corte consideró que el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 incurrió en una omisión legislativa relativa, pues el Congreso de la República se abstuvo de incluir un requisito que permita asegurar que, al otorgar los avales para postularse por la circunscripción especial, se tenga en cuenta la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades afrodescendientes. La Sala Plena constató que, en el caso de la circunscripción prevista para los pueblos indígenas, la ley mencionada sí incluyó un requisito orientado a demostrar dicho vínculo: que el candidato haya ejercido un cargo de autoridad tradicional o liderazgo comunitario. En cambio, para las comunidades afrodescendientes, la ley consideró suficiente que el candidato sea miembro de una comunidad y obtenga el aval de una organización inscrita ante el Ministerio del Interior.

Para la Sala Plena, aunque las comunidades indígenas y afrodescendientes tienen diferencias sociales, culturales e institucionales relevantes, la decisión legislativa de establecer requisitos menos exigentes para postularse a la curul por las comunidades afrodescendientes carece de justificación constitucional. En efecto, estas últimas comunidades también son titulares de los derechos colectivos a la autodeterminación, a la participación y a la representación política, que justifican la existencia de las curules especiales en la Cámara de Representantes y que imponen el deber de asegurar que los candidatos representen efectivamente los intereses del colectivo. En todo caso, la Corte precisó que la forma particular que tome el requisito para los candidatos por las comunidades afrodescendientes no tiene que ser igual que el exigido para los pueblos indígenas, pues se deben reconocer las particularidades de cada una en cuanto a sus culturas, sus instituciones y su organización.

En consecuencia, la Corte adoptó los siguientes remedios:

Declaró la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, en el entendido de que, para otorgar el aval que permite postularse a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se deberá tener en cuenta la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar.

Como la manera en la que se puede cumplir este requisito admite varias alternativas, la Corte exhortó al Congreso de la República para que, luego de que el Gobierno nacional adelante un proceso de consulta previa con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, defina la forma particular en que se debe acreditar el vínculo real y demostrable entre el candidato y las comunidades.

Por último, la Corte estableció un remedio supletivo, que estará vigente mientras el Congreso de la República no adopte una modificación legislativa, según el cual los candidatos que se postulen a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes a partir del periodo constitucional 2030-2034 deberán ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este remedio adapta un requisito que ya estaba previsto en la reglamentación de otras instancias de representación de dichas comunidades.

Por último, la Sala Plena invitó a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar activamente en el proceso dirigido a determinar los requisitos que, conforme a sus costumbres e instituciones, se deben cumplir para postularse a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial y de esa forma asegurar, de la mejor forma posible, su representación efectiva en el Congreso de la República.

ANTECEDENTES

El ciudadano Heider José Olivo Conde presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 3º de la Ley 649 de 2001. El 15 de diciembre de 2025, la magistrada ponente inadmitió la demanda y le otorgó al accionante el término de tres días para que, si lo consideraba pertinente, la subsanara. El demandante presentó un escrito de corrección dentro del término concedido.

El 19 de diciembre de 2025, la magistrada ponente se pronunció sobre la corrección de la demanda y admitió el único cargo formulado por el demandante, que corresponde a la presunta vulneración de los artículos 7º, 13 y 176 de la Constitución. El actor sostuvo que la norma demandada incurrió en una omisión legislativa relativa al no incluir un criterio de idoneidad y trayectoria que garantice que los candidatos a la circunscripción especial de comunidades negras tengan un vínculo real y demostrable con las luchas, procesos y autoridades de dichas comunidades.

En el mismo auto, la magistrada ponente ordenó (i) comunicar el inicio del trámite al Congreso de la República, al presidente de la República y a los ministerios del Interior y de Igualdad; (ii) fijar en lista el proceso para que los ciudadanos pudieran intervenir; (iii) correr traslado al procurador general de la Nación y, por último, (iv) invitar a diversas organizaciones e instituciones a participar dentro del proces. Asimismo, durante el trámite de constitucionalidad, el despacho sustanciador decretó pruebas e invitó a los miembros de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a conceptuar sobre el asunt.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y el Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte decide sobre la demanda de la referencia.

Norma demandada

A continuación, se transcribe el contenido de la norma demandada:

“LEY 649 DE 2001

(marzo 27)

Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 3º. Candidatos de las comunidades negras. Quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras para ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción especial, deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del

Interior.”

La demanda

El demandante pidió declarar la exequibilidad condicionada del artículo 3º de la Ley 649 de 2001, en el entendido de que, para ser candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, además de los requisitos allí previstos, se debe acreditar haber ejercido un cargo de autoridad en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización de comunidades negras, en condiciones análogas a las que el artículo 2º de la misma ley exige para las comunidades indígenas. En forma subsidiaria, pidió exhortar al Congreso de la República para que, en el término de una legislatura, regule la materiCorrección a la demanda.

Para sostener estas peticiones, el accionante presentó un único cargo por la presunta vulneración de los artículos 7º, 13 y 176 de la Constitución. A continuación, se resumen los argumentos del cargo luego de ser corregid.

Cargo único. La norma demandada incurrió en una omisión legislativa relativa que desconoce los artículos 7º, 13 y 176 C.P. El accionante expuso que, mientras que el artículo 2º de la Ley 649 de 2001 exige que los candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial indígena acrediten haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líderes de una organización indígena, el artículo 3º demandado no exige un requisito equivalente para los candidatos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Para el ciudadano, esta diferencia de trato desconoce: (i) el artículo 7º de la Constitución (protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación), al no establecer mecanismos idóneos que garanticen una representación auténtica de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; (ii) el artículo 13 superior (principio de igualdad), al establecer requisitos sustancialmente menos rigurosos para los candidatos por comunidades negras que respecto de las comunidades indígenas; y (iii) el artículo 176 de la Carta, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2013, que exigió fijar condiciones que aseguren la participación de los grupos étnicos en la Cámara. En concreto, el actor explicó por qué, en su criterio, se cumplen los requisitos desarrollados por la jurisprudencia para que se configure una omisión legislativa relativa.

La norma acusada omite un requisito o condición esencial exigido por la Constitución. El artículo 176 C.P., modificado por el Acto Legislativo 1 de 2013, estableció un mandato de “asegurar” la participación de las minorías étnicas con las curules especiales. Sin embargo, al no incluir un requisito de trayectoria y liderazgo comunitario para los candidatos por la circunscripción de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 no permite asegurar que la representación sea auténtica, en vez de un mero formalismo que pueda ser instrumentalizado para fines ajenos a la propia comunidad.

La exclusión del requisito esencial carece de un principio de razón suficiente. El accionante reconoció que, mediante la Sentencia C-169 de 2001, esta Corte estudió la constitucionalidad de la norma hoy demandada y la declaró exequible. En esa oportunidad, esta Corporación señaló que la diferencia entre los requisitos para ocupar una curul por las comunidades indígenas frente a las comunidades negras era razonable debido a que, para ese momento, estas últimas tenían un menor desarrollo organizativo. Sin embargo, para el señor Olivo Conde, las circunstancias que justificaron la decisión de la Corte han cambiado en las últimas dos décadas y, debido a

transformaciones en las dinámicas sociales y en el parámetro de control, es necesario volver a estudiar la constitucionalidad de la norma demandada.

Por un lado, el actor expuso que el artículo 176 de la Constitución fue modificado con posterioridad a la Sentencia C-169 de 2001. En concreto, el Acto Legislativo 1 de 2013 reforzó el deber del Estado de "asegurar" la participación de las comunidades étnicas en el Congreso de la República. El ciudadano explicó que, según la jurisprudencia posterior de esta Corte, la ratio decidendi de la sentencia de 2001 debe ser interpretada en armonía con las modificaciones introducidas por el mencionado acto legislativo, y los requisitos para ser candidato por estas circunscripciones deben ser verificados de manera exhaustiva y riguros. Asimismo, el actor indicó que no se puede excluir sin razón suficiente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de beneficios otorgados a los pueblos indígenas, cuando ellos busquen proteger la diversidad étnica y cultura.

Por otro lado, el demandante señaló que las razones por las cuales la Sentencia C-169 de 2001 avaló el trato diferenciado fueron esencialmente temporales, pues se refirieron al estadio organizativo de las comunidades negras en ese momento. Sin embargo, desde entonces estas comunidades han avanzado significativamente en sus procesos de organización y de autorreconocimiento. Así, por ejemplo, el ciudadano expuso que: (i) en la actualidad hay 516 consejos comunitarios y 1.583 organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, más otros cientos de consejos comunitarios en trámite de registro ante las autoridade; (ii) más de 4 millones de personas se identifican con estos grupos étnicos (9,34% de la población total; y (iii) las organizaciones que defienden los intereses de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen cada vez mayor presencia naciona.

Adicionalmente, el ciudadano argumentó que las conclusiones de la sentencia de 2001 no tienen vigencia porque, desde entonces, se ha incrementado la movilización de las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para defender sus derechos e intereses a nivel naciona. Esta movilización ha redundado en acciones provenientes del Estado y dirigidas a fortalecer los derechos e intereses que están en la agenda de dichas comunidades. Para demostrarlo, el accionante citó una serie de medidas legales, reglamentarias y administrativas que van en esa ví. A partir de estos elementos, en síntesis, el actor consideró que mantener el criterio adoptado por la Corte en la Sentencia C-169 de 2001 perpetuaría un tratamiento desigual que desconoce la robustez actual de los procesos organizativos de las comunidades afrodescendientes, sus modelos de gobierno interno y su autodeterminación.

La omisión genera una desigualdad negativa. Para el accionante, la ausencia de un requisito equivalente al exigido para los candidatos a la circunscripción especial indígena genera una desigualdad negativa para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En efecto, mientras que las primeras se benefician de un filtro que asegura un liderazgo probado en la comunidad, la regulación aplicable a las comunidades negras es laxa y permite que la curul sea ocupada por personas sin un vínculo demostrable con los procesos reivindicatorios del pueblo afrocolombiano. Esta situación pone a las comunidades negras en una posición de vulnerabilidad y desventaja que debilita el propósito de acción afirmativa detrás de la curul, pues no asegura una representación política efectiva y comprometida con su agenda de derechos.

El actor señaló que, según la jurisprudencia de esta Corte, el principio de diversidad étnica y cultural de la Nación exige proteger el territorio, la cultura, las costumbres y las decisiones político-administrativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En concreto, citó algunas sentencias que, en su criterio, equiparan el nivel de protección que se les

otorga a las comunidades indígenas con el que se les debe garantizar a los pueblos afrodescendiente. El ciudadano argumentó que, en Colombia, el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras ha sido más lento que el de las comunidades indígenas, por razones como “la falta de organización, movilización social, asociatividad y el desconocimiento histórico que por muchos años se disfrazó en términos y simbolismosCorrección a la demanda. Sin embargo, insistió, hoy la realidad es distinta.

Todo lo anterior, según el señor Olivo Conde, muestra el trato desigual que la norma acusada les otorga a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras respecto de los pueblos indígenas. Por un lado, la disposición no garantiza de forma material el mandato del Acto Legislativo 1 de 2013 de “asegurar” la participación efectiva, pues al tratarse de la representación de comunidades históricamente excluidas, ella debe ir orientada a reivindicar sus luchas y erradicar las barreras establecidas. Por otro lado, la realidad social, jurídica e institucional actual muestra que las comunidades negras han fortalecido su presencia nacional, su estructura y sus capacidades institucionales desde 2001.

La omisión es el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente. Por último, el demandante insistió en que los artículos 7º, 13 y 176 de la Constitución le exigen al legislador regular la circunscripción especial de la referencia de una forma que asegure de manera efectiva e igualitaria la participación política de todos los grupos étnicos. No obstante, para el accionante, la norma acusada no satisface plenamente ese mandato, pues no es idónea para cumplir el objetivo de “revertir la 'invisibilidad política, social y económica' y la 'marginación y exclusión' histórica de estas comunidades.

Intervenciones y conceptos

Durante el trámite se recibieron tres conceptos e intervenciones sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

La organización ILEX Acción JurídicConceptos e Intervenciones apoyó las pretensiones de la demanda. En primer lugar, señaló que la norma acusada desconoce el derecho a la igualdad de las comunidades negras, pues les otorga un tratamiento discriminatorio respecto de los pueblos indígenas. La interviniente reconoció que la Sentencia C-169 de 2001 se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha evolucionado en la aplicación del principio de igualdad material y, en varias sentencias, ha considerado inconstitucionales normas legales que instituían tratamientos desiguales entre comunidades indígenas y negra. Según la organización, las comunidades negras han tenido que acudir reiteradamente ante la Rama Judicial para que se les reconozca la protección otorgada por la Constitución, pero que no se ha materializado en un trato igual, en parte por sesgos institucionales.

En segundo lugar, la interviniente expuso que el principio de diversidad étnica y cultural de la Nación les garantiza a las comunidades afrocolombianas una protección equivalente que las que se les otorga a los pueblos indígenas. En efecto, el propósito de la Ley 649 de 2001 al desarrollar el artículo 176 de la Constitución es aplicable a ambas comunidades, quienes tienen necesidades similares de participación y representación política. Aunque en la Sentencia C-169 de 2001 se consideró que el desarrollo organizativo del movimiento afrocolombiano era menos robusto que el de las comunidades indígenas, en las últimas dos décadas se ha transformado significativament. En este contexto, es necesario que las normas jurídicas aseguren que los representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras reflejen sus

voces, intereses y proyecto.

En tercer lugar, la intervención resaltó que, desde hace varios años, han existido controversias alrededor de las curules mencionadas, que ILEX Acción Jurídica atribuyó a varios factores: su presunta cooptación por políticos tradicionales; la existencia de denuncias contra candidatos por presuntamente no representar los intereses o incluso no pertenecer a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; la dificultad de que las comunidades realicen control político efectivo a los legisladores y los bajos porcentajes de votación con los que algunos candidatos han sido elegido. Todo ello refleja, según la intervención, la insuficiencia de los requisitos actuales para ser representante a la Cámara por las comunidades negras.

Por último, la organización argumentó que la norma demandada promueve una representación meramente formal, la cual es insuficiente en contextos de racismo estructural que afectan a la población que debería ser beneficiada por la medida. Así, la intervención sostuvo que el principio de igualdad material, leído desde una visión constitucional antirracista, exige garantizar una representación sustantiva y adoptar diseños institucionales transformadore.

Por otra parte, la Universidad del NortConceptos e Intervenciones solicitó a la Corte declarar exequible la norma demandada. La universidad afirmó que el artículo 176 de la Constitución dispuso la existencia de circunscripciones especiales para garantizar la representación política de determinados grupos étnicos y minorías, pero no impuso una fórmula general para todas las curules, sino que defirió esa decisión al legislador. Asimismo, la regulación legal no desconoce el artículo 13 superior, pues los requisitos diferenciados obedecen a particularidades organizativas de los grupos étnicos involucrados. De igual forma, el mandato de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural exige justamente diseñar mecanismos que respeten las características propias de cada comunidad.

En esta línea, la universidad argumentó que la omisión legislativa relativa no es un mecanismo para ampliar obligaciones y restricciones simplemente porque se consideren más convenientes. En concreto, citó jurisprudencia de esta Corporación para sostener que la exclusión de un colectivo étnico de una determinada norma no necesariamente implica que se configure una omisión legislativa relativa o que se vulnere el derecho a la igualda. Así las cosas, la intervención adujo que, mientras que la Constitución reconoce explícitamente las autoridades tradicionales y las formas de gobierno de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes han desarrollado un proceso de organización con características propias que no responden al mismo esquema.

Por último, el ciudadano Harold Eduardo Súa MontañConceptos e Intervenciones pidió a la Corte no pronunciarse de fondo porque, a su juicio, en este caso se configuró la cosa juzgada constitucional absoluta, pues la norma ya fue objeto de control constitucional. Para el interviniente, los cambios sociales o jurídicos alegados por el accionante no pueden alterar la cosa juzgada ni serían idóneos para declarar una omisión legislativa relativa.

Concepto del procurador general de la Nación

El procurador general de la Nación le pidió a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-169 de 2001, por haberse configurado la cosa juzgada constitucional o, en subsidio, declarar exequible la disposición demandadConcepto Procuraduría General de la Nación.

El Ministerio Público señaló que, en este caso, existe identidad normativa, de objeto y del parámetro de control entre la citada sentencia y el examen de constitucionalidad que ahora

solicita el demandante. En efecto, el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 fue estudiado por la Corte al realizar el examen previo, automático e integral del proyecto de ley estatutaria que resultó en dicho cuerpo normativ. En aquella ocasión, esta Corporación declaró exequible la norma a la luz del artículo 176 de la Constitución, del mandato de promoción de la diversidad étnica y cultural, y de los derechos a la igualdad y a la participación política, que es el mismo problema jurídico planteado en esta ocasión.

A su vez, el procurador argumentó que no ha habido una modificación sustancial del parámetro de control constitucional que justifique volver a estudiar la norma demandada. Para el Ministerio Público, si bien los Actos Legislativos 1 de 2013 y 2 de 2015 modificaron el artículo 176 superior, dichos cambios se refirieron al número de curules y a su forma de distribución, mas no a los requisitos para ser candidato. Asimismo, el procurador expuso que los cambios sugeridos por el accionante en el desarrollo legal y reglamentario de la organización de las comunidades afrodescendientes, el número de organizaciones registradas y las sentencias de la Corte no justifican un nuevo pronunciamiento, pues no son suficientes para debilitar la cosa juzgada.

En todo caso, si la Corte decide pronunciarse de fondo, el procurador consideró que la norma acusada debe ser declarada exequible. En primer lugar, aunque la norma demandada sí estableció una diferencia entre los requisitos exigidos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las comunidades indígenas, de todas formas la disposición cumple con el mandato del artículo 176 de la Constitución. Esto es así porque la norma constitucional exige garantizar la participación de los grupos étnicos mediante circunscripciones especiales, pero reconoce un amplio margen de configuración para que el legislador establezca los requisitos de elegibilidad de los candidatos.

En segundo lugar, el Ministerio Público adujo que existe una razón suficiente para que no se exija un requisito de liderazgo comunitario en las circunscripciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en contraste con las comunidades indígenas, pues ello obedece al reconocimiento de la identidad propia de cada grupo. Para justificar esta diferencia, el procurador hizo referencia a algunas garantías que la Constitución establece a favor de los pueblos indígenas y que no se han extendido a las comunidades afrocolombiana. Asimismo, el concepto resaltó que existen diferencias entre ambos tipos de comunidades en términos demográfico, en el régimen de elección y reconocimiento de sus autoridade, en los sistemas de registro ante el Estad, en las instancias de participación y concertació, en el presupuest, y en la regulación de su autonomía territorial y administrativ.

En la misma línea, el procurador señaló que el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales reconoció a ambas comunidades, pero con particularidades propias. Indicó, también, que mientras la protección de las comunidades indígenas fue desarrollada de forma amplia por la Constitución, el reconocimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se ha desarrollado progresivamente a través de la ley. Y, en consecuencia, concluyó que no debe existir un tratamiento idéntico para ambos grupos, sino que debe responder a sus prácticas tradicionale. En este caso, resaltó, ninguna de las normas de la Ley 649 de 2001 privan a estos grupos del derecho a la representación política.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, debido a que se dirige contra una norma contenida en una ley de la República.

Planteamiento del problema jurídico, anuncio de la decisión y estructura

La demanda plantea que el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, que contiene los requisitos para ser candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, es contrario a los artículos 7º, 13 y 176 de la Constitución. El motivo sería haber incurrido en una omisión legislativa relativa, al no establecer un criterio de "idoneidad y trayectoria" que garantice que los candidatos tengan un vínculo real y demostrable con las luchas, procesos y autoridades de dichas comunidades. Además, el demandante reconoció que la constitucionalidad de esta norma ya fue estudiada por la Sentencia C-169 de 2001, pero consideró que existen razones que justifican un nuevo pronunciamiento de la Corte.

Antes de decidir el fondo, la Corte examinará si existe cosa juzgada constitucional. Como se explicará en la sección correspondiente, si bien la Sentencia C-169 de 2001 hizo tránsito a cosa juzgada, en este caso concurren los tres supuestos en los que, para la jurisprudencia, se produce un debilitamiento de dicho fenómeno procesal: (i) un cambio en el parámetro de control constitucional, derivado de modificaciones en la Constitución o el bloque de constitucionalidad; (ii) una transformación del significado material o del entendimiento de mandatos relevantes de la Constitución, a partir de cambios significativos en la realidad social, económica o política; y (iii) una variación en el contexto normativo en el que se ubica la norma legal objeto de control. Por lo tanto, es procedente volver a estudiar la constitucionalidad del artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

Una vez estudiada la cosa juzgada, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Incurre el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 en una omisión legislativa relativa, al no incluir un requisito que permita acreditar un vínculo real y demostrable entre los candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las comunidades que buscan representar?

De cara al estudio de fondo, la Corte resalta que la norma demandada habla, únicamente, de "comunidades negras". Sin embargo –como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional–, las protecciones que la Constitución, el Convenio No. 169 de 1991 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, la OIT y la ley garantizan para dicho grupo étnico, incluyen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera. Así las cosas, en esta sentencia, las consideraciones se refieren a todas aquellas comunidades, salvo que se precise lo contrario. La Corte también usará la expresión "comunidades afrodescendientes", prevista en los Actos Legislativos 1 de 2013 y 2 de 2015 para la circunscripción especial objeto de la demanda, como término "sombrilla" para referirse a las comunidades aquí mencionadas.

Así, para resolver el problema jurídico, la Corte estudiará el marco normativo que protege a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como grupo étnico y hará énfasis en su derecho a la autodeterminación, que a su vez se refleja en sus derechos a la participación y a la representación política. Como lo explicará la Sala, esas prerrogativas responden al mandato de proteger su existencia, integridad e identidad como comunidades étnicas, y al reconocimiento de las desigualdades y barreras que históricamente han enfrentado en diversos ámbitos. En este

contexto, la Corte analizará las finalidades de la circunscripción especial en la Cámara de Representantes que es objeto de la demanda, la forma en que ha sido entendida y aplicada por la jurisprudencia, y la naturaleza colectiva de los derechos que se protegen con la mencionada circunscripción.

A partir de este marco normativo, la Corte expondrá por qué, en el caso concreto, la disposición acusada sí incurrió en una omisión legislativa relativa. Como se explicará, la Constitución y el bloque de constitucionalidad imponen un deber específico de asegurar la participación efectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la Cámara de Representantes. Ese deber específico responde, justamente, a las finalidades constitucionales que se persiguen con la circunscripción especial. Sin embargo, al omitir la inclusión de un requisito que permita acreditar un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar, el legislador omitió darle cumplimiento pleno al mandato constitucional.

Por último, la Corte explicará los remedios a adoptar. Como lo ha hecho usualmente ante la configuración de omisiones legislativas relativas, adoptará una sentencia interpretativa que subsane el déficit de protección, mediante una declaración de exequibilidad condicionada del artículo 3º de la Ley 649 de 2001. Ahora bien, debido a las circunstancias particulares de este caso –que se explicarán en detalle en la sección correspondiente de esta sentencia–, la Corte también acudirá al remedio excepcional de exhortar al Congreso de la República para que, luego de que el Gobierno nacional adelante un proceso participativo con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se determine la alternativa legislativa más apropiada para asegurar la participación efectiva de dichas comunidades.

El debilitamiento de la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-169 de 2001

Como lo reconoció el accionante, la norma que se demanda ya fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-169 de 2001, que la declaró exequible. En este contexto, el procurador general de la Nación y un interviniente le pidieron a la Corte estarse a lo resuelto en aquella sentencia por haber operado la cosa juzgada. En cambio, el demandante y otra interviniente consideraron que existen razones para que esta Corporación realice un nuevo pronunciamiento.

Para la Corte, si bien es cierto que la referida sentencia hizo tránsito a cosa juzgada, en este caso hay razones de fondo que justifican volver a estudiar la norma acusada. A continuación, la Sala Plena expondrá: (i) la decisión adoptada en la Sentencia C-169 de 2001; (ii) la naturaleza de la cosa juzgada derivada de dicha providencia; y (iii) las razones por las cuales la Corte considera que existe un debilitamiento de la cosa juzgada, en los términos de la jurisprudencia constitucional, que habilitan un nuevo pronunciamiento de fondo.

La Sentencia C-169 de 2001

En la Sentencia C-169 de 2001, la Corte realizó el control previo, automático e integral de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 025/99 del Senado y 217/99 de la Cámara, que luego resultaría en la Ley 649 de 2001. En su artículo 1º, el proyecto de ley distribuyó las cinco curules especiales en la Cámara de Representantes que el artículo 176 de la Constitución destinó para la representación de los “grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior , así: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior.

Al estudiar los artículos 2º y 3º del proyecto de ley, la Corte verificó la constitucionalidad de los requisitos establecidos para postularse a las curules por las comunidades indígenas y las comunidades negras, respectivamente. La sentencia indicó que, si bien dichas circunscripciones especiales son de carácter nacional y todos los ciudadanos pueden votar por ellas, la ley debía definir los requisitos que aseguren que los candidatos representen efectivamente a las comunidades beneficiarias de la curul. En general, señaló que dichos requisitos debían ser "razonables" y "no obstaculizar de manera inconveniente el ejercicio de los derechos políticos". Dicha razonabilidad, afirmó, debía evaluarse "de conformidad con los 'mínimos históricamente sostenibles en un momento dado', es decir, con las circunstancias concretas que inciden sobre la participación real de los grupos representados en un punto determinado de la historia.

En este análisis, la Corte constató que existía un trato diferenciado entre los requisitos exigidos para ser candidato por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes frente a los previstos para las comunidades indígenas. En efecto, mientras que para las primeras solo se exigió que el candidato (i) sea miembro de la respectiva comunidad y (ii) sea avalado previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, para las segundas se requirió, adicionalmente, haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o haber sido líder de una organización indígena. Este último requisito, anotó la Corte, fue previsto a su vez por el artículo 171 de la Constitución para aspirar a la circunscripción especial indígena en el Senado de la República.

Esta Corporación consideró que la diferencia en los requisitos exigidos para las comunidades afrodescendientes era razonable y respetuosa del principio de igualdad, con base en las siguientes consideraciones:

"Se observa, de entrada, que estos requisitos son mucho menos exigentes que los que se establecen para los candidatos de las comunidades indígenas, puesto que mientras éstos requieren haber ocupado un cargo de autoridad tradicional o haber sido líderes de una organización, los candidatos por las comunidades negras sólo deberán acreditar su calidad de miembros del grupo, y contar con el aval de una organización. Se pregunta la Corte, entonces, si ello resulta lesivo de la igualdad; interrogante cuya respuesta debe ser negativa, puesto que, si se hace uso de los criterios de razonabilidad histórica arriba citados, se observará que el proceso organizativo de las comunidades negras, más allá del ámbito local o regional, se halla apenas en sus primeras fases, contrario a lo que ocurre con los indígenas, que ya cuentan con una sólida organización a nivel nacional y departamental. Es decir, la consagración de estos requisitos, más flexibles, constituye un reconocimiento de la realidad específica de los grupos negros, y por lo mismo, resulta acorde con la Carta (subrayado fuera del texto original).

Asimismo, la Corte consideró que el requisito de ser avalado por una organización inscrita ante el Ministerio del Interior era razonable, pues pretendía "dotar de un mínimo de seriedad y veracidad a la inscripción de estos candidatos, mucho más en un momento histórico en el cual la organización de las comunidades negras apenas se ha empezado a consolidar, y son escasas las instancias que, como la dependencia citada, cuentan con información centralizada y confiable sobre la materia. Por lo tanto, declaró exequible la norma que hoy es el artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

La cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-169 de 2001

El artículo 243 de la Constitución señala que las sentencias de la Corte Constitucional "hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", de modo que "[n]inguna autoridad podrá reproducir el

contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución". Este mandato se refleja, a su vez, en los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, que señalan que las sentencias que profiera la Corte en ejercicio de sus competencias de control abstracto son definitivas, de obligatorio cumplimiento y con efectos generales. La cosa juzgada implica que, por regla general, la Corte no puede volver a pronunciarse sobre un asunto que ya haya estudiado y decidido.

Según la jurisprudencia, para que se configure la cosa juzgada, la sentencia anterior y la nueva demanda deben compartir tres elementos: (i) que se proponga estudiar un contenido normativo que ya fue estudiado en una sentencia anterior (identidad de objeto); (ii) que en la nueva demanda se presenten los mismos cargos o argumentos que en el fallo previo (identidad de causa) y (iii) que no se hayan modificado las normas superiores con las que se confrontó la disposición de rango legal (identidad del parámetro de control.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación clasifica la cosa juzgada en distintos tipos, dependiendo de la naturaleza de la decisión previa, su alcance y la norma demandada en la nueva oportunida. En esta ocasión, no es necesario detenerse en cada uno de los tipos de cosa juzgada, porque los efectos de la Sentencia C-169 de 2001 se derivan de su propia naturaleza: en ella se ejerció el control previo, automático e integral de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que resultó en la Ley 649 de 2001. Como lo ha señalado esta Corte, la cosa juzgada que se deriva del control automático e integral de constitucionalidad es absolut. Esto significa que no está limitada a los argumentos específicos estudiados por la Corte ni a las normas constitucionales mencionadas en la sentencia, sino que la disposición legal se entiende examinada respecto de toda la Constitució. Además, en este caso, la cosa juzgada es formal, lo que significa que el texto legal que ahora se demanda es el mismo que se estudió en la sentencia previ.

En consecuencia, en este caso es suficiente constatar la identidad de objeto para confirmar la existencia de la cosa juzgada, porque tratándose de una ley estatutaria, no depende de que exista similitud en los cargos, los argumentos estudiados o las normas constitucionales efectivamente confrontadas.

El debilitamiento de la cosa juzgada constitucional

En principio, la existencia de la cosa juzgada impide a la Corte volver a estudiar una norma que ya fue objeto de pronunciamiento. Sin embargo, esta Corporación ha admitido que, en supuestos excepcionales, es procedente abrir nuevamente el debate constitucional para garantizar la vigencia y supremacía de la Constitución. Esto se justifica, según la jurisprudencia, porque la Carta Política es dinámica: tanto su texto, como el contexto en el que se inscribe, pueden cambiar y de esa manera alterar la ponderación de valores y principios que se hizo inicialment.

Así las cosas, en algunos eventos –que, se insiste, son excepcionales– impedir un nuevo pronunciamiento de la Corte puede resultar en una situación contraria a la que busca asegurar la cosa juzgada constitucional, que es proteger la seguridad jurídica y la fuerza normativa de la Constitución. Tales eventos son: (i) un cambio en el parámetro de control constitucional, derivado de modificaciones en la Constitución o el bloque de constitucionalidad; (ii) una transformación del significado material o del entendimiento de mandatos relevantes de la Constitución, a partir de cambios significativos en la realidad social, económica o política; y (iii)

una variación en el contexto normativo en el que se ubica la norma legal objeto de contro. No es necesario que concurran los tres eventos: basta que se configure cualquiera de ellos para que haya un debilitamiento –también llamado enervamiento– de la cosa juzgada.

Es importante resaltar que la Corte ha reconocido que estos eventos pueden aplicar incluso cuando se trata de leyes estatutarias que fueron objeto de control automático e integral y que, por lo tanto, cuentan con cosa juzgada absolut.

Hasta el momento, los eventos en que esta Corporación ha admitido el estudio de fondo de demandas contra normas estatutarias han obedecido a modificaciones formales del parámetro de control o a vicios posteriores al control automátic. Sin embargo, como se desprende de la Sentencia C-134 de 2023, nada obsta para que también sean aplicables los demás supuestos de debilitamiento de la cosa juzgada, a saber, los cambios en el significado material de la Constitución o en el contexto normativo de la disposición acusad——. Esto es así porque, si bien las leyes estatutarias gozan de una estabilidad especial derivada de su posición en el ordenamiento jurídico, que se refleja a su vez en el control previo y automático, no por ello son ajenas al carácter dinámico de la Constitución. En efecto, si las leyes estatutarias regulan materias especialmente sensibles a las transformaciones institucionales, sociales y jurídicas, es claro que el examen inicial de constitucionalidad puede perder vigencia ante un cambio en el significado material de la Carta Política o en el contexto normativo en el que se sitúa la ley estatutaria.

En todo caso, la posibilidad de adelantar el control rogado de normas estatutarias es excepcional y está sujeto a una exigente carga de argumentación. Para que sea procedente, es necesario que el demandante justifique de forma suficiente por qué ocurrió un debilitamiento de la cosa juzgada. Al hacerlo debe tener en cuenta que, para cada uno de los escenarios en que se puede producir este fenómeno, la Corte ha identificado algunos requisitos que deben cumplirse para habilitar un nuevo pronunciamient.

En esta oportunidad, el actor propuso razones suficientes para concluir que se ha debilitado la cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-169 de 2001. La Sala Plena precisa que, en la demanda, el accionante no agrupó las razones propuestas en las tres categorías usadas por la jurisprudencia. Sin embargo, más allá de su denominación formal, el actor identificó con claridad los factores que debilitan la cosa juzgada constitucional, los cuales se pueden encuadrar sin dificultad en los supuestos ya mencionados.

A continuación, la Corte estudiará cada uno de los motivos que debilitaron la cosa juzgada constitucional. Aunque, como se explicó, es suficiente que se verifique cualquiera de dichos supuestos para que ocurra el debilitamiento, en este caso concurren los tres.

El cambio en el parámetro de control constitucional. Este supuesto hace referencia a un cambio en las normas que justificaron la anterior decisión de la Corte Constitucional. Dicho cambio debe ser relevante, es decir, tener incidencia en la forma como se juzgó la constitucionalidad de la norma acusad. Ahora bien, al tratarse de una ley estatutaria, en la que se entiende que el control es integral frente a toda la Constitución, este requisito debe entenderse de forma rigurosa. Esto significa que no cualquier cambio en la Carta Política puede justificar una nueva revisión de la norma. Por el contrario, la norma que se modificó tiene que haber sido un parámetro del control de constitucionalidad que se adelantó en la sentencia anterio.

La Sentencia C-169 de 2001 estudió el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 a partir del texto

original del artículo 176 de la Constitución, que en su cuarto inciso estableció la circunscripción especial para los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. El artículo 176 superior ha sido objeto de múltiples modificacione, pero, en lo que concierne a las curules especiales objeto de esta demanda, la modificación relevante es la del Acto Legislativo 1 de 2013, como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Modificación del artículo 176 C.P. por el Acto Legislativo 1 de 2013

Artículo 176 C.P. original	Acto Legislativo 1 de 2013
La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. (…) La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.	La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. (…) Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Por su parte, el Acto Legislativo 2 de 2015 volvió a modificar el inciso cuarto y adoptó el siguiente texto, que es la norma constitucional vigente al momento de esta sentencia:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

(…)

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.”

El procurador general de la Nación argumentó en este proceso que los cambios realizados por los actos legislativos citados no tienen relevancia suficiente para alterar el parámetro de control, pues únicamente modificaron el número de curules y su forma de distribución, pero no se refirieron a los requisitos para ser candidato. La Corte no coincide con la apreciación del procurador, pues el

Acto Legislativo 1 de 2013, en particular, implicó cambios más relevantes que la simple distribución de las curules, como se pasa a explicar.

En primer lugar, la versión original del artículo 176 de la Constitución, sobre la cual se basó la Sentencia C-169 de 2001, no establecía directamente una circunscripción especial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esa norma ni siquiera preveía un mandato, sino una autorización al legislador para establecer hasta cinco curules que podían distribuirse entre los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. De esta manera, aunque la norma ya incluía la expresión "asegurar la participación", lo hacía en el contexto de una habilitación facultativa para el legislador, que ni siquiera incluía expresamente a las comunidades afrodescendientes.

Como lo ha reseñado la jurisprudenci, en la Asamblea Nacional Constituyente se discutió sobre el alcance de la protección que se les debía dar a los grupos étnicos. Más adelante, la Corte se referirá a los relatos que se han construido sobre la participación y la visibilidad de las comunidades negras en el nacimiento de la Constitución. Sin embargo, para efectos del estudio de la cosa juzgada, es relevante mencionar que algunos delegatarios manifestaron dudas sobre el alcance de una eventual circunscripción para comunidades negras en la Cámara de Representante. En la plenaria se votaron distintas opciones de articulado –una de ellas se refería específicamente a una curul para "comunidades negras de las zonas rurales–, pero, finalmente, se optó por una redacción que solo indicaba que la ley podría establecer una circunscripción, entre otros, para los grupos étnico.

En cambio, en el Acto Legislativo 1 de 2013 se consagraron expresamente las circunscripciones especiales que "asegurarán la participación en la Cámara de Representantes" de las comunidades afrodescendientes, indígenas y para colombianos en el exterio. Así, el alcance del mandato constitucional y las obligaciones del legislador que se derivan de él son diferentes. En esta etapa del análisis no corresponde definir las implicaciones del nuevo parámetro sobre la constitucionalidad de la norma legal, pues eso hace parte del estudio de fondo. Sin embargo, es claro que no es lo mismo: (i) estudiar una ley bajo una norma constitucional que autoriza al legislador a crear una circunscripción especial que puede –o no– incluir a las comunidades negras, (ii) que hacerlo bajo una disposición que eleva la curul de comunidades afrodescendientes a rango constitucional y requiere que "aseguren" su participación en la Cámara.

En segundo lugar, la trascendencia del cambio constitucional ya fue reconocida por esta Corte. En la Sentencia T-161 de 2015, mencionada en la demandCorrección a la demanda, esta Corporación señaló que el Acto Legislativo 1 de 2013 "prevé como un deber constitucional específico lo que antes era el fin de una posible ley, al establecer que '[l]as circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos'. La Corte indicó que tanto la Ley 649 de 2001 como la Sentencia C-169 de 2001 "debe[n] interpretarse en armonía con lo dispuesto en la reforma constitucional del 2013, y no puede[n] tomarse como un referente jurídico descontextualizado. En consecuencia, afirmó, los requisitos previstos en el artículo 3º ahora demandado "deben verificarse de manera exhaustiva y rigurosa" para cumplir con el "deber constitucional específico de asegurar la participación en la Cámara de Representantes del grupo étnico de la comunidad afrodescendiente.

Naturalmente, al tratarse de una sentencia de tutela, la Corte no estudió si el cambio en la norma superior requería adelantar un nuevo análisis de constitucionalidad de la Ley 649 de 2001, ni mucho menos su sentido, lo que corresponde al control abstracto. No obstante, la providencia

citada es relevante porque reitera que el panorama constitucional bajo el que se expidió la Sentencia C-169 de 2001 no es el mismo que existe desde la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2013. En efecto, desde esa providencia la Corte ya había identificado que la norma constitucional pasó de prever una simple autorización al legislador a incorporar un deber constitucional específico de asegurar la participación de los grupos étnicos, como las comunidades afrodescendientes.

En tercer lugar, el cambio constitucional tiene incidencia, no solo sobre el artículo 176 de la Constitución, sino también sobre el alcance de los artículos 7º y 13, invocados en la demanda como parámetros de control. En efecto, en la Sentencia C-169 de 2001, esta Corporación estudió el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 a partir del marco constitucional entonces vigente, en virtud del cual consideró que los requisitos legales para acceder a la circunscripción especial eran respetuosos de los principios de igualdad y diversidad. Ese análisis partió de un panorama constitucional en el que el legislador no tenía un deber específico de asegurar la participación en la Cámara de las comunidades afrodescendientes, sino que podía definir autónomamente las condiciones de la curul especial. En este contexto, la Corte estimó que las diferencias de trato entre las comunidades negras e indígenas eran razonables. Ante el cambio en el parámetro del artículo 176, la Corte debe volver a estudiar si la configuración prevista en la ley es respetuosa de los principios de igualdad y diversidad.

En cuarto lugar, si bien en la Sentencia C-253 de 2013 se estudió una demanda que cuestionaba algunas disposiciones de la Ley 649 de 2001, y la Corte ordenó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-169 de 2001, dicha providencia fue proferida antes de la expedición del Acto Legislativo 1 de 201. De esta manera, este Tribunal no tuvo la oportunidad de estudiar si había ocurrido el debilitamiento de la cosa juzgada. Además, los cargos planteados en aquella oportunidad eran diferentes al que se evalúa en esta ocasión.

Por último, vale la pena precisar que, para los efectos de esta sentencia, el escenario ya explicado no fue alterado por el Acto Legislativo 2 de 2015, pues este se limitó a reducir el número total de curules especiales (de cinco a cuatro, al eliminar una por la circunscripción internacional), como se desprende de la lectura de su texto. De esta manera, esta modificación constitucional conservó la regulación adoptada por el Acto Legislativo 1 de 2013, que justifica en este caso el debilitamiento de la cosa juzgada.

El cambio en el significado material de la Constitución por transformaciones en la realidad social, económica o política. Este escenario también involucra un cambio en el parámetro de control, pero no proviene de una modificación del texto de la Constitución, sino del contexto en el que se lee y la forma en que se comprenden sus reglas y principios. En este escenario, el actor debe demostrar que los cambios que se produjeron en la realidad social, económica o política son relevantes para determinar el alcance de los mandatos constitucionales, en contraste con la forma que se entendieron en el pasad.

Como ya se indicó, el análisis de constitucionalidad de la Sentencia C-169 de 2001 partió de un contexto histórico particular. Dicha providencia dijo expresamente que el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 debía estudiarse a partir de “criterios de razonabilidad histórica”. Según la sentencia, dichos criterios indicaban que el estadio organizativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras estaba en sus “primeras fases. Se trató, entonces, de un análisis esencialmente coyuntural.

Para estudiar el debilitamiento de la cosa juzgada es importante entender a qué se refería la

Sentencia C-169 de 2001. Esa providencia no detalló cuáles fueron los “criterios de razonabilidad histórica” usados ni las razones que la llevaron a concluir que los procesos organizativos de las comunidades negras eran incipientes. Sin embargo, sí indicó que estos grupos constituían un “actor social emergente, no en el sentido de ser un fenómeno exclusivo de esta época (…), sino en cuanto se trata de un grupo que sólo en las últimas décadas ha podido asumir la tarea de organizarse más allá del ámbito local o regional. En cambio, afirmó, los pueblos indígenas tenían una “sólida organización a nivel nacional y departamental. Podría concluirse entonces que, para la Sentencia C-169 de 2001, la debilidad más relevante en la organización de las comunidades negras era su carencia de estructuras a nivel departamental y nacional.

Como lo expuso el demandante y lo reiteró una de las intervenciones allegadas al procesCorrección a la demanda, la organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ha tenido transformaciones sustanciales desde 2001 hasta hoy. Desde un punto de vista cuantitativo, hubo un aumento considerable del número de organizaciones que representan los intereses de las comunidades negras, tanto así que la doctrina habla de una “explosión organizativa” que inició con la Ley 70 de 199. En efecto, de 80 organizaciones negras registradas en 199, se ha pasado a más de 500 consejos comunitarios y 2.000 organizaciones de base y otras formas organizativas inscritas en el registro público que administra el Ministerio del Interiohttps://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2024/07/registro-publico-unico-dacnarp-anexo-no-1-icetex.

Ahora bien, no se trata solo de un aumento del número de agrupaciones. Por el contrario, la organización departamental y nacional de las comunidades afrocolombianas, que fue un factor decisivo para la Sentencia C-169 de 2001, se ha consolidado notablemente. A continuación, la Corte resalta algunos hitos relevantes, que no agotan la extensión de los esfuerzos organizativos del pueblo afrocolombiano, pero que ilustran cómo ha cambiado el estado de las cosas.

En 2002 se llevó a cabo la Primera Conferencia Nacional Afrocolombiana, convocada por el propio movimiento afrodescendiente, con el objetivo de “actuar conjuntamente y seguir apostándole desde nuestros sueños y anhelos a la construcción de nuestro proyecto de vida como pueblo afrocolombiano y a la negociación política del conflicto armado colombiano, como única opción de construcción de una sociedad con democracia real y diversa, con dignidad y justicia para todas y todoshttps://convergenciacnoa.org/quienes-somos/. Este espacio luego se volvió permanente (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas) y hoy agrupa más de 300 organizaciones provenientes de buena parte del territorio naciona. A su vez, el Proceso de Comunidades Negras es hoy una red de más de 140 organizaciones afrodescendientes que trabajan en la defensa de los derechos, el desarrollo y los territorios de las comunidadehttps://renacientes.net.

Adicionalmente, en 2013 tuvo lugar el Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. Este congreso estuvo precedido de discusiones jurídicas y políticas, reflejadas en sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, sobre la reglamentación de la Ley 70 de 1993 y la representatividad de algunas organizaciones del movimiento afrocolombian. De alguna manera, el congreso fue una respuesta a la incertidumbre y a la incapacidad del Estado de abrir espacios efectivos de interlocución con las comunidades. El encuentro terminó recibiendo a más de 1.500 personas que representaban a múltiples comunidades afrodescendientes y –de particular importancia para los efectos de este análisis– en él se formuló una propuesta de protocolo de consulta previa para integrar un espacio nacional de

consulta con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera——.

Lo anterior es relevante porque la construcción de espacios nacionales de representación de las comunidades afrodescendientes también se reflejó en el ámbito institucional. Sin que sea necesario detenerse por ahora en los cambios normativos, que se estudiarán al final de esta sección, basta mencionar que hoy están integrados el Espacio Nacional de Consulta Previa, la Comisión Consultiva Nacional, y las Comisiones Consultivas Departamentales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. El mandato de conformar estos espacios no era nuevo –provenía, por lo menos, del Convenio No. 169 de la OIT y la Ley 70 de 1993–, pero su materialización fue un proceso largo. En la actualidad, estos espacios funcionan como escenarios institucionales de interlocución con el Estado, que dan alcance nacional a las voces de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Así las cosas, puede afirmarse que la Sentencia C-169 de 2001 leyó la Constitución bajo el entendimiento de que, para ese momento, las comunidades afrodescendientes carecían de estructuras nacionales consolidadas que representaran sus intereses. En ese contexto, la Corte entendió que la Carta Política no podría prever un mandato que se tradujera en requisitos exigentes para postularse como candidato a la Cámara de Representantes por dichas comunidades, pues su estadio organizativo probablemente no les permitiría cumplirlos. Al día de hoy, las circunstancias que pudieron motivar esa lectura se han transformado significativamente, pues los cambios cualitativos y cuantitativos en las formas de organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras llevan a que no sea posible afirmar que esa organización esté en sus “primeras fases”.

En adición a lo expuesto, es relevante considerar que esta Corte también ha actualizado su propio entendimiento sobre las formas de organización de dichas comunidades. En efecto, esta Corporación ha transitado desde una comprensión apoyada en una supuesta precariedad organizativa hacia otra que reconoce su condición de sujetos colectivos, la pluralidad de sus formas de organización, su autonomía representativa y el deber estatal de asegurar su participación efectiva. Esa evolución se ha construido a partir del reconocimiento de la exclusión histórica que han enfrentado y de las difíciles condiciones sociales, económicas y participativas que han limitado el ejercicio efectivo de sus derechos y su presencia en los espacios de decisión pública.

Por ejemplo, en el Auto 005 de 2009 la Corte reconoció a las comunidades afrodescendientes como sujetos colectivos de especial protección, identificó la exclusión y marginación estructural que han enfrentado, y señaló que el desplazamiento, la discriminación y las deficiencias institucionales han debilitado sus organizaciones y restringido su participación. Esa providencia es relevante porque no trató dichas dificultades como prueba de una incapacidad organizativa que justificara una protección menos intensa, sino que derivó de ellas deberes reforzados de reconocimiento, participación efectiva y fortalecimiento institucional a cargo del Estado.

Por su parte, la Sentencia T-576 de 2014 reconstruyó la trayectoria histórica del movimiento afrocolombiano, reconoció la pluralidad de sus expresiones rurales, urbanas, territoriales y organizativas, y sostuvo que el Estado no puede imponer una forma única de representación ni desconocer las instituciones que las propias comunidades reconocen. Así, esa providencia reflejó una transformación cualitativa en la manera de comprender la autonomía, la representación y la capacidad de las comunidades para definir sus propias formas de participación. A su vez, la Sentencia T-276 de 2022 mostró una comprensión actualizada de los artículos 7º y 13 de la Constitución, pues reconoció que la identidad afrodescendiente no corresponde a una categoría

unívoca ni estática, y destacó que el reconocimiento institucional efectivo constituye una condición para el ejercicio de los demás derechos de dichas poblaciones.

En síntesis, las transformaciones relevantes en la organización de las comunidades afrodescendientes, reflejadas también en una evolución de la jurisprudencia constitucional, llevan a la Corte a concluir a que las premisas jurídicas e históricas que sustentaron la decisión de la Sentencia C-169 de 2001 han cambiado significativamente. En consecuencia, la lectura de la Constitución contenida en esa providencia no puede permanecer igual.

La variación del contexto normativo. Un tercer evento que puede resultar en el debilitamiento de la cosa juzgada sucede cuando el ordenamiento jurídico en el que se enmarca la norma demandada cambia significativamente. Este criterio tiene en cuenta que, por lo general, las normas no se deben interpretar en forma aislada, sino sistemátic.

Las transformaciones en la organización de las comunidades afrodescendientes han estado estrechamente relacionados con cambios normativos. A partir del Convenio No. 169 de la OIT, el Estado adquirió las obligaciones de “indagar a las comunidades interesadas por las instituciones que las representan y la de apoyar la formación de estas instituciones, cuando quiera que resulte necesario. Asimismo, el artículo 55 transitorio de la Constitución impuso al Estado un mandato de reconocimiento a las comunidades negra . Cuando se expidió la Sentencia C-169 de 2001, el Congreso apenas había empezado a desarrollar estos deberes, mediante la expedición de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, su reglamentación era todavía “incipiente”, como luego lo reconocería la Cort.

En efecto, la Ley 70 de 1993 ordenaba la conformación de una comisión consultiva de alto nivel con la participación de las comunidades afrodescendientes. El Gobierno nacional intentó conformarla, primero, mediante los Decretos 1731 de 1994 y 2248 de 1995. En esas normas, la conformación se hacía mediante las “organizaciones de base” de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, atribución que luego se amplió a los consejos comunitarios mediante el Decreto 3770 de 2008. Sin embargo, los parámetros para la conformación de las instancias consultivas nacionales y departamentales fueron intensamente controvertidos y litigados. Estas controversias dieron lugar a una serie de decisiones del Consejo de Estad y de la Corte Constituciona que sostuvieron que las “organizaciones de base” no estaban previstas en el ordenamiento jurídico como instancias representativas de las comunidades afrodescendientes.

La Corte Constitucional luego morigeró esta postura y concluyó que, en realidad, tenían que ser las propias comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras quienes determinaran qué instituciones las representan legítimament. Por ello, fue solo después de procesos de diálogo y consulta previa que se llegó a la reglamentación actual de las instancias de participación de las comunidades afrodescendientes, contenida en los Decretos 1372 de 2018 y 1640 de 202. Esas normas determinan la estructura, conformación y funciones del Espacio Nacional de Consulta Previ, la Comisión Consultiva Nacional, y las Comisiones Consultivas Departamentales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera.

Así, el propio Estado tenía un mandato de fortalecer las instancias de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los niveles departamental y nacional. El cumplimiento de esta obligación tomó tiempo y no estuvo exenta de obstáculos. En efecto, cuando se expidió la Sentencia C-169 de 2001, el desarrollo normativo de esas instancias aún era limitado, lo que puede explicar la forma en que la Corte entendió cuál era el estadio

organizativo de las comunidades afrodescendientes. Esa, sin embargo, no es la situación actual. Por el contrario, hoy puede afirmarse que existe una reglamentación más robusta dirigida a articular las distintas expresiones organizativas de las comunidades afrodescendientes en los ámbitos departamental y nacional.

Conclusión sobre el debilitamiento de la cosa juzgada. A partir de los elementos propuestos en la demanda, la Corte concluye que, si bien la Sentencia C-169 de 2001 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, hoy confluyen varios factores que exigen volver a estudiar la constitucionalidad del artículo 3º de la Ley 649 de 2001. En efecto, (i) existió un cambio del parámetro de control constitucional, con la modificación que el Acto Legislativo 1 de 2013 hizo del artículo 176 de la Constitución; (ii) los avances en la organización nacional y departamental de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras exigen revisar la lectura de la Constitución que se hizo en la Sentencia C-169 de 2001; y (iii) el contexto normativo que rodea a la norma demandada también ha variado, pues hoy hay un marco jurídico robusto que sostiene las instancias nacionales y departamentales de participación de las mencionadas comunidades.

La organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el reconocimiento de sus derechos en la Constitución

Como ya se expuso, la Sentencia C-169 de 2001 estudió por primera vez la circunscripción especial objeto de esta demanda desde los principios de igualdad y participación de las comunidades étnicas. A partir de un criterio que llamó de “razonabilidad histórica”, la Corte entendió que, a diferencia de los pueblos indígenas, para ese momento la organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras estaba en sus “primeras fases”, lo que justificaba una diferencia de trato entre los dos grupos étnicos.

Para la Sala Plena, así como en los últimos años ha habido cambios importantes en la organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –como se explicó al estudiar la cosa juzgada–, también la Corte ha refinado su conocimiento sobre las formas y expresiones organizativas de las comunidades afrodescendientes. En efecto, esta Corporación ha llegado a reconocer que, desde antes incluso de la conformación de la República, existieron organizaciones –estructuras, asociaciones, movimientos– mediante las cuales las personas negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras persiguieron sus derechos e interese.

En efecto, aunque la Corte es consciente de que la forma en que se cuenta el relato de la organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ha sido disputad'', ello no obsta para reconocer que los hitos de la participación y organización de estas comunidades en la historia del país son extensos. Así, por ejemplo, desde su participación en las guerras de independenci, la conformación de palenques –que inicialmente no fueron reconocidos por el Estado como una forma organizativa legítima, los movimientos para presionar por la abolición de la esclavitu, su organización como comunidades rurales en territorios ancestrale y los movimientos campesinos del siglo XX en las cuencas del Pacífic, los derechos que progresivamente se les fueron reconociendo a estas comunidades fueron el resultado de su movilización y no una concesión unilateral del Estado.

En este contexto, los cambios en la organización de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las últimas décadas deben leerse en el marco de una historia más amplia de reivindicaciones sociales, políticas y jurídicas. De esta manera, el estadio organizativo actual de dichos grupos es el resultado de un proceso largo, en el que los reclamos y demandas de los movimientos sociales afrodescendientes han interactuado con –y, en muchos casos,

determinado– la actuación del Estado y sus instituciones. En consecuencia, hoy existe un complejo andamiaje institucional diseñado para encauzar la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la toma de decisiones que las afectan.

Ahora bien, la intervención del Estado también ha causado tensiones y divisiones al interior de los movimientos afrocolombiano. La conformación de las instancias de participación, y la propia circunscripción especial que es objeto de esta demanda, han sido ampliamente litigada5. En esa línea, la Corte tampoco pretende entender a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como un grupo homogéneo. Entre ellas hay diferencias, disputas y facciones, como sucede en cualquier comunidad o movimiento social, sin que se deban desestimar los esfuerzos organizativos que han llevado al reconocimiento de los derechos que se pasarán a explicar.

Para la Corte, este contexto es importante para entender la forma en que se plasmó la protección de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la Constitución de 1991.

Como lo ha recordado la jurisprudencia de esta Corporación, en la Asamblea Nacional Constituyente no hubo delegatarios que se reconocieran como afrodescendientes, y su vocería fue asumida en buena medida por los representantes de los colectivos indígena. Sin embargo, esto no quiere decir que los pueblos negros no hayan participado del "momento constituyente". Hay varios ejemplos de cómo lo hicieron. Por un lado, se ha documentado que algunas organizaciones del Chocó apoyaron la candidatura de Francisco Rojas Birry, indígena Embera, quien asumió su "vocería. Por otro lado, también es conocida la campaña que hicieron varias organizaciones mediante el envío de telegramas a la Asamblea, y la "toma" de edificios en Bogotá y Quibdó, para presionar por el reconocimiento del pueblo negro como grupo étnichttps://diaspora.com.co/el-telegrama-negro-nacimiento-de-la-ley-70-de-1993-racismo-multiculturalismo/.

Así las cosas, la Constitución de 1991 fue fundamental para el avance de los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no porque a partir de ella haya iniciado su activismo político y social, sino porque en ella el Estado finalmente las reconoció como un grupo étnico susceptible de protección.

Como lo ha explicado la jurisprudencia en múltiples ocasione, la protección de los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras proviene de varias disposiciones superiores. Por un lado, el artículo 1º de la Constitución dispuso que Colombia es un Estado pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana. Los artículos 7º y 8º establecieron, además, los mandatos de reconocer la diversidad étnica y cultural de la Nación y de proteger sus riquezas culturales. Por su parte, el artículo 13 consagró el principio de igualdad, que prohíbe la discriminación –entre otros factores– por raza y origen familiar, pero además exige adoptar medidas para que la igualdad sea real y efectiva, en especial, a favor de grupos discriminados o marginados. A su vez, el artículo 70 prevé la cultura, en sus diversas manifestaciones, como fundamento de la nacionalidad, y reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.

Fue el artículo 55 transitorio de la Constitución el que se refirió específicamente a las "comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico" y ordenó expedir un cuerpo normativo –que sería la Ley 70 de 1993– que reconozca el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que han ocupado de acuerdo con sus prácticas tradicionales. Además, dispuso que se debía proteger su identidad cultural, sus derechos y el fomento de su desarrollo económico y social. En todo caso, como se

desprende del párrafo anterior, la protección de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no se limita al alcance puntual de esta norma, sino que es la consecuencia del carácter pluriétnico y multicultural del Estado colombiano, así como de las normas y principios que desarrollan esos valores.

El andamiaje constitucional de protección a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se complementa con el Convenio No. 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991 e incorporado al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Carta. Dicho instrumento protege los derechos de los pueblos indígenas y tribales, entre los que se encuentran las comunidades afrodescendientes, como lo ha considerado la Corte Constituciona y se desprende, también, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humano.

El Convenio impone varios mandatos relevantes, como: (i) proteger y promover la efectividad de sus derechos (artículos 2º y 3º); (ii) reconocer y preservar sus personas, instituciones y culturas (artículos 4º y 5º); (iii) consultar las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlas directamente, permitir su participación activa en la adopción de las decisiones gubernamentales y fomentar el pleno desarrollo de sus instituciones (artículo 6º); (iv) reconocer su derecho a decidir sobre sus prioridades y su desarrollo, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida (artículo 7º); y (v) tener en cuenta sus costumbres, características, derecho e instituciones propias al aplicar la legislación nacional (artículos 8º, 9º y 10), entre otros.

A partir de este sistema normativo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el alcance de la protección a los miembros de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en múltiples aspectos. Sin pretender ser exhaustivos, la jurisprudencia ha desarrollado los mandatos de (i) igualdad, protección contra actos de discriminación y acción afirmativ; (ii) el derecho a la propiedad colectiv; (iii) la consulta previa de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza, susceptibles de afectarles directament; (iv) la identidad, integridad y diversidad cultura; (v) la libre determinación, autonomía y participació; y (vi) la relación entre la protección de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas con aquellos de los que son titulares las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera.

En relación con este último punto, la Corte resalta que la jurisprudencia ha identificado que tanto las comunidades afrodescendientes como los pueblos indígenas son titulares de una especial protección derivada de la Constitución y del Convenio No. 169 de la OIT. Esa protección se materializa en una serie de derechos, ya enunciados, que se les reconocen en tanto grupos étnicos y que buscan garantizar su existencia, la conservación de sus costumbres, su cultura y su autodeterminación. Además, en el caso de las comunidades afrodescendientes, la Constitución buscó remediar la invisibilización que, por mucho tiempo y con especial intensidad, tuvieron a los ojos del Estad.

Ahora bien, en virtud de los principios de pluralismo y multiculturalismo, la Corte también ha señalado que el reconocimiento de los derechos de los que son titulares las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas no implica desconocer ni eliminar las diferencias culturales, organizativas y sociales que existen entre ambos grupos. En esta medida, el contenido de la protección a favor de ambos colectivos no es necesariamente idéntico, sino que debe atender a sus particularidades, historias y necesidade. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha recordado que la Constitución previó algunas protecciones especiales para los pueblos indígenas, como las funciones jurisdiccionales en cabeza de sus autoridades (artículo 246, C.P.) y la regulación especial de sus territorios (artículos 286, 329 y 330, C.P.). Por su parte, el artículo 55 transitorio de la Constitución y la Ley 70 de 1993 establecieron un régimen de protección

específico para la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes y su organización comunitaria.

En este contexto, es relevante detenerse en un grupo de sentencias en las que esta Corporación estudió si el Congreso de la República había incurrido en omisiones legislativas relativas por no extender a las comunidades afrodescendientes determinadas protecciones otorgadas a favor de los pueblos indígenas.

Tabla 2. Sentencias que estudiaron posibles omisiones legislativas frente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

Sentencia	Síntesis
C-864 de 2008 Normas acusadas: artículos 1º a 30 de la Ley 691 de 2001.	La Corte estudió una ley que estableció beneficios especiales de acceso y participación en el sistema de salud para las comunidades indígenas. La sentencia indicó que la Constitución reconoce la existencia de grupos étnicos distintos de los pueblos indígenas y les otorga una protección especial como comunidades diversas, que incluye la obligación de garantizar un sistema de salud adecuado para ellos. Sin embargo, consideró que no existió una omisión legislativa relativa sino absoluta, porque la ley acusada estuvo diseñada para las particularidades culturales de las comunidades indígenas. Por lo tanto, estimó que no era procedente extender sus mandatos a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En cambio, exhortó al legislador a cumplir con su deber de regular servicios de salud adecuados para las comunidades étnicas no indígenas.
C-666 de 2016 Norma acusada: Decreto Ley 1278 de 2002.	Se revisó la norma que dictó el Estatuto de Profesionalización Docente. En la Sentencia C-208 de 2007, la Corte había considerado que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al no establecer un régimen jurídico especial para los docentes que prestan sus servicios a los pueblos indígenas, que diera cuenta de sus diferencias culturales. En la Sentencia C-666 de 2016, la Corte estimó que también existió una omisión legislativa relativa frente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pues la Constitución también impone un deber de consagrar un régimen diferencial a su favor. La sentencia precisó que, así como puede existir una omisión legislativa relativa cuando la Constitución ordena darles un trato igual o semejante a dos grupos y el legislador no lo hace, también se puede configurar dicha omisión cuando el mandato constitucional consiste en dar un trato diferencial –como, en este caso, el de reconocer un régimen especial para los docentes de las comunidades étnicas– y el legislador lo desatiende.
C-480 de 2019 Norma acusada: artículo 7º de la Ley 1816 de 2016.	La Corte estudió una norma que estableció una excepción al monopolio de licores destilados, a favor de los cabildos indígenas, al permitirles continuar con la producción de bebidas alcohólicas tradicionales para su consumo. La sentencia precisó que el marco jurídico actual busca disminuir las diferencias en el reconocimiento de los derechos que les corresponden a los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes como grupos étnicos, y facilitar su reivindicación efectiva. Lo anterior no significa que se desconozcan las particularidades

	culturales de cada grupo ni que se elimine la posibilidad de que existan regímenes específicos en algunos aspectos, sino que esa diferenciación debe estar debidamente justificada. En el caso, la Corte consideró que existió una omisión legislativa relativa al no haber extendido la excepción prevista para los cabildos indígenas a favor de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, pues la Constitución impone un deber de respetar la cosmogonía de las comunidades étnicas diversas.
C-433 de 2021 Normas acusadas: artículos 12 y 26 de la Ley 1861 de 2017.	Se evaluaron las normas que exoneraron a los indígenas que acrediten su integridad cultural, social y económica de la prestación del servicio militar obligatorio. La Corte consideró que se incurrió en una omisión legislativa relativa al no incluir a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en dicha causal de exoneración. La sentencia indicó que, en este caso, las comunidades indígenas y afrodescendientes eran comparables porque, para ambas, la separación temporal de uno de sus miembros puede poner en riesgo su existencia e integridad étnica, cultural y social, y las dos enfrentan situaciones de vulnerabilidad y discriminación. En efecto, a pesar de sus diferencias culturales, en ambos casos sus miembros tienen una forma colectiva de vida y la ausencia física de uno de ellos puede afectar a toda la comunidad.
C-189 de 2022 Norma acusada: artículo 5º de la Ley 2058 de 2020.	Se estudió la norma que conformó la comisión preparatoria de la celebración del quinto centenario de Santa Marta, la cual no incluyó representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de la ciudad. La Corte consideró que el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa, pues existía un deber constitucional específico de incluir a las referidas comunidades en la comisión preparatoria, en virtud de sus derechos a la participación, a la igualdad y al reconocimiento de su identidad cultural. Teniendo en cuenta que en Santa Marta hay una sociedad diversa y multicultural, y que la norma busca el reconocimiento de esa diversidad, las comunidades afrodescendientes de la ciudad –como población étnica– son asimilables a las comunidades indígenas.
C-520 de 2023 Norma acusada: artículo 118 del Decreto Ley 1260 de 1970.	La Corte revisó una norma que permite a la Registraduría autorizar excepcional y fundadamente a los cabildos indígenas para llevar el registro del estado civil de los miembros de sus comunidades. Esa disposición tiene en cuenta que las comunidades étnicas pueden enfrentar barreras para acceder al servicio registral debido a su ubicación y sus diferencias culturales y lingüísticas. Sin embargo, la norma incurrió en una omisión legislativa relativa al no incluir a los consejos comunitarios –como autoridades de administración de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras– entre las autoridades que pueden llevar excepcionalmente el registro civil, pues enfrentan barreras similares que justifican ser también beneficiarias del trato diferencial.
C-292 de 2024 Norma acusada:	Se evaluó la norma que establece los requisitos de estudios para ejercer la docencia, con una excepción prevista para las comunidades indígenas. La Corte señaló que todas las comunidades étnicas del país tienen la misma

artículo 116 de la Ley 115 de 1994.	protección en cuanto a su cultura, tradiciones y elementos característicos, sin perjuicio de que, en atención a las características propias de cada grupo, pueda haber diferencias en las garantías que aplican para uno y otro. En el caso bajo estudio, consideró que existió una omisión legislativa relativa al no haber incluido a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la excepción prevista por la norma, debido a que estas comunidades también tienen derecho a la autonomía e identidad étnica, que incluye un derecho a la etnoeducación.

Como lo ilustran las sentencias expuestas en la tabla anterior, la Corte ha reconocido que la Constitución protege a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como un grupo étnico. En esa línea, esta Corporación señaló que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes pueden ser comparables cuando se trata de asegurar los derechos que les corresponden como comunidades étnicamente diferenciadas, sin que ello implique desconocer las diferencias culturales relevantes que existen entre ambos grupos. Así, como se indicó en la Sentencia C-189 de 2022, para establecer si los grupos son comparables –en cada caso– se debe tener en cuenta:

“(i) Los sujetos que solicitan la subsanación del vacío legal. Respecto de la población NARP, debe advertirse que la Constitución consagra un deber de reconocer, respetar y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación, previsto en el artículo 7 de la Carta Política, representada en las manifestaciones culturales de los colectivos étnico.

(ii) La extensión de la consecuencia jurídica de la norma. En este punto será la situación particular del grupo étnico implicado en la omisión legislativa alegada, la que permitirá establecer si el mismo debe ser incluido en la regulación cuestionada o si deberá diseñarse una norma especial que atienda su realida.

(iii) La finalidad de la norma. Aspectos que en conjunto servirán para determinar si se vulneró o no el derecho a la igualdad de estas comunidades”

De lo explicado hasta el momento también se deriva que, cuando se estudia una posible omisión legislativa relativa por no extender una protección, un derecho o una acción afirmativa, lo necesario es acreditar que los grupos sean comparables, mas no que sean iguales o que el deber constitucional consista en darles un trato idéntico. En el caso de las comunidades afrodescendientes e indígenas, esta comparación implica establecer si la omisión recae sobre una garantía de la que son titulares como grupos étnicos, cuál es el estándar de protección que exige la Constitución, y cuál es el alcance y la finalidad de la norma que se estudia.

En síntesis, la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la ley reconocen una serie de derechos a favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en tanto grupos étnicos. Esos derechos abarcan múltiples aspectos de la vida social, comunitaria e individual de sus miembros. A continuación, la Corte se detendrá en un grupo particular de derechos que se reconocen a favor de las comunidades en sí mismas y en relación con el Estado, como son los derechos a la participación y a la representación política.

Los derechos a la participación y a la representación política de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y la circunscripción especial en la Cámara de Representantes

Los derechos que se reconocen a favor de las comunidades étnicamente diferenciadas tienen, por lo general, dos dimensiones: una individual y una colectiv. En la faceta individual, cada miembro de la comunidad puede gozar y hacer valer las protecciones que le otorga el derecho. En la faceta colectiva, se entiende que es la comunidad misma quien es objeto de protección, aun cuando los derechos también favorezcan a sus miembros individualmente considerado. Las protecciones diferenciadas a favor de las comunidades étnicas tienen en cuenta que los derechos "universales", o los que se reconocen a favor de todos los ciudadanos por igual, pueden no ser suficientes para proteger su existencia, integridad e identidad étnica, contrarrestar las barreras que históricamente han enfrentado, y hacer respetar su dignida.

El derecho a la autodeterminación de los grupos étnicos, del que son titulares las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, tiene una naturaleza predominantemente colectiva. En general, este derecho implica que las comunidades deben poder definir sus propios asuntos de forma autónoma y en atención a su identidad étnica y cultura. Aunque es un derecho transversal al Convenio No. 169 de la OIT, los artículos 6º a 9º de este instrumento le dan forma específica, en el sentido de que los pueblos étnicos deben tener derecho a decidir: (i) sobre sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, en la medida que los afecten; (ii) mediante sus propias instituciones, que deben ser reconocidas y fomentadas por el Estado; y (iii) con atención a sus características, culturas y costumbres.

En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que esta Corte ha reconocido que también aplica para los pueblos afrodescendiente, señala que las comunidades étnicas tienen derecho: (i) a la autonomía o al autogobierno en sus asuntos internos (artículo 4º); (ii) a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (artículo 5º); (iii) a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5º) y (iv) a la nacionalidad (artículo 6º).

A partir de estos insumos normativos, la jurisprudencia de la Corte ha identificado las siguientes facetas del derecho a la autodeterminació, que se traducen en algunas protecciones particulares:

El derecho a la participación en los asuntos que les conciernen, incluida la consulta previa sobre medidas legislativas y administrativas que las afecten directamente.

El derecho a participar en la toma de decisiones políticas, en condiciones de igualdad material frente a los demás sectores de la población.

El derecho al autogobierno, esto es, a establecer y a que se reconozcan sus propias instituciones de dirección y administración.

Las tres facetas del derecho protegen la posibilidad de que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras participen en las decisiones que las afecten. La segunda faceta, que es de especial interés para este caso, busca que las comunidades étnicas puedan intervenir en forma efectiva en la toma de decisiones en los distintos niveles del gobierno. Así, este derecho incluye el de elegir a sus representantes en las corporaciones de elección popula , pero también exige la adopción de medidas diferenciadas a favor de dichas comunidades para que su participación sea efectiva y en condiciones de igualdad material frente a los demás segmentos de la població.

En esta línea, el derecho a la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se relaciona con su derecho a la representación política. En la Sentencia C-169 de

2001, a la que ya se ha hecho referencia, la Corte señaló que existe una relación inescindible entre el pluralismo, la participación y la igualdad material. Según esta Corporación, es necesario "que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad. Cuando se trata de comunidades étnicamente diferenciadas, esa representación no solo se logra bajo la visión "clásica" de que cada persona elija sus representantes, sino que también exige un enfoque diferencial que reconozca las desigualdades históricas a las que se han enfrentado, su falta de participación en el sector público, su ubicación geográfica y su modo de vida colectiv.

En este contexto, la circunscripción especial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la Cámara de Representantes está dirigida a hacer efectiva la representación política de dichas comunidades y, por esa vía, su derecho general a la participación. Como ya se indicó, la versión actual del artículo 176 de la Constitución, que incorpora las modificaciones de los Actos Legislativos 1 de 2013 y 2 de 2015, dispone:

"Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

(…)

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior."

En varias ocasiones, la jurisprudencia constitucional ha estudiado el fundamento y la finalidad de esta circunscripción. Desde la Sentencia C-169 de 2001, la Corte resaltó que la curul especial es un derecho colectivo de las comunidades afrodescendientes, "[en] función de su status en tanto grupo étnico, portador de una identidad propia que es digna de ser protegida y realzada, y no del color de la piel de sus integrantes. Esa sentencia avaló que cualquier colombiano pueda votar por la circunscripción especial que se estudia, porque los representantes en todo caso deben consultar el interés general, pero consideró "indispensable que la ley establezca ciertos requisitos con los cuales deben cumplir dichos postulantes, para garantizar que representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, y evitar así la desnaturalización de esta circunscripción especial.

En oportunidades posteriores, la jurisprudencia reiteró que el derecho a la representación política de las comunidades étnicas es de naturaleza colectiv. En efecto, así como el propósito general de las circunscripciones de la Cámara de Representantes es mejorar "la representatividad del Congreso de la República", las curules especiales buscan "reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Y, en particular, la Corte ha dicho que el objetivo que persiguen estas curules es asegurar la "participación efectiva" de las comunidades étnicas en las corporaciones públicas del orden naciona.

Así las cosas, la circunscripción especial que ahora se estudia es una vía para que los miembros de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras lleguen a la Cámara de Representantes, pero su finalidad va más allá de reservar unas curules para cierto grupo de personas. Por el contrario, su relación con los derechos a la participación, al pluralismo y a la

autodeterminación implica que es un derecho que repercute en la existencia, la integridad y la identidad de dichas comunidade.

La Corte no desconoce que la circunscripción objeto de la demanda también tiene una dimensión individual, relacionada con el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40, C.P.). Para los miembros de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la posibilidad de postularse como candidatos por la circunscripción especial es una manifestación del derecho a elegir y ser elegido, y los ciudadanos que votan por una candidatura ejercen su derecho a elegir a los miembros de las corporaciones públicas. Sin embargo, esta dimensión debe entenderse en el marco que ya se explicó, en virtud del cual la circunscripción especial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras busca asegurar la participación de dicho grupo étnico, en tanto sujeto colectivo.

Como se indicó en el estudio de la cosa juzgada, la Sentencia C-169 de 2001 consideró que los requisitos para ser candidato por la circunscripción especial, previstos en el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, eran suficientes para asegurar el cumplimiento las finalidades antes mencionadas. Dichos requisitos, se reitera, son: (i) ser miembro de una comunidad negra, afrocolombiana, raizal o palenquera y (ii) ser avalado previamente por una organización inscrita ante el Ministerio del Interior. Aunque la discusión sobre la suficiencia de los requisitos legales se abordará al estudiar el cargo propuesto por la demanda, por ahora vale la pena señalar que su aplicación no ha sido pacífica.

En efecto, desde la adopción de la Ley 649 de 2001 ha habido múltiples litigios ante las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso administrativo, que revelan una discusión de fondo –y entre las propias comunidades– acerca de quién las representa verdaderament. Estas disputas pueden agruparse en dos categorías, que en todo caso están relacionadas entre sí. Por un lado, se ha discutido quiénes son las comunidades u organizaciones que son titulares del derecho a la representación política y que pueden postular candidatos. Por otro lado, se ha debatido cómo se acreditan los requisitos que la ley exige para aspirar a la curul.

La primera discusión estuvo mediada por los debates que se reseñaron en los fundamentos 86 y de esta sentencia, sobre la legitimidad de las “organizaciones de base” como instancias representativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esas organizaciones habían sido reconocidas por el Decreto 2248 de 1995 como voceras de las comunidades negras. Sin embargo, en algunas decisiones del Consejo de Estad y de la Corte Constituciona se concluyó que las organizaciones de base no eran órganos representativos de dichas comunidades y, por lo tanto, los candidatos postulados por ellas tampoco podían representarlas efectivamente. En todo caso, esta postura no fue pacífica. La propia Corte señaló en otra oportunidad que el Estado no podía imponerles a las comunidades étnicas una forma única de representación, ni desconocer las que ellas constituyera.

Por su parte, un segundo grupo de providencias estudió controversias en las que, para los demandantes, los congresistas elegidos por la circunscripción especial no representaban realmente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin perjuicio de las particularidades de cada caso, la jurisdicción de lo contencioso administrativo consideró reiteradamente que, bajo el texto del artículo 3º de la Ley 649 de 2001, basta con que el candidato (i) acredite que pertenece a una comunidad afrodescendiente –a partir de un criterio de autorreconocimiento, es decir, que la persona se identifique como miembro de la comunidad y esta última así lo certifique– y (ii) sea avalado por una organización inscrita ante el Ministerio del Interio. En síntesis, el Consejo de Estado ha aplicado de forma taxativa los requisitos legales

para postularse a la circunscripción especial.

Este entendimiento también se ilustra con la forma en que esa corporación interpretó el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1066 de 2015, añadido por el Decreto 1640 de 2020. Dicha norma estableció que quienes aspiren a ejercer derechos étnicos de participación y representación deben "[s]er o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras". El Consejo de Estado consideró que no podría entenderse que el decreto estableciera un requisito adicional para postularse a la circunscripción especial en la Cámara de Representantes, pues dichas exigencias están previstas en la ley. Por el contrario, consideró que el requisito de haber integrado una instancia de participación de la comunidad era aplicable para los espacios de representación previstos en el propio decreto, como la Comisión Consultiva de Alto Nive.

A partir de los elementos expuestos, puede concluirse que la circunscripción especial en la Cámara de Representantes es una forma de garantizar los derechos a la autodeterminación, a la participación y a la representación política de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Ley 649 de 2001 materializó las curules especiales previstas en el artículo 176 de la Constitución y estableció sus requisitos. En todo caso, su aplicación ha dado lugar a distintos debates, como se acaba de reseñar. A continuación, la Corte se detendrá en la discusión que propone el demandante, para quien la norma legal demandada incumple el mandato constitucional de asegurar la participación efectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Análisis del cargo: la configuración de una omisión legislativa relativa

El accionante, y un interviniente, consideran que el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 incurrió en una omisión legislativa relativa, al no establecer un criterio de idoneidad y trayectoria que garantice que los candidatos a la circunscripción especial por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tengan un vínculo real con las luchas, procesos y autoridades de dichas comunidades, como –a su juicio– sí lo hace el artículo 2º de la misma ley frente a las comunidades indígenas. En cambio, el Ministerio Público y otro interviniente estiman que la norma demandada es constitucional, porque los dos grupos étnicos son diferentes, lo que justifica que la ley haya establecido requisitos menos exigentes para las comunidades afrodescendientes.

Según la jurisprudencia de la Corte, las omisiones legislativas relativas se configuran cuando, ante la existencia de un deber constitucional específico, el legislador se pronuncia sobre el asunto, pero no cumple con el mandato superior o lo hace de forma insuficient. En particular, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) la existencia de una norma concreta sobre la que se predica el cargo, que excluye de sus consecuencias jurídicas casos equiparables o asimilables, o no incluye determinado ingrediente normativo; (ii) el desconocimiento de un deber específico impuesto directamente por la Constitución; (iii) que la exclusión carezca de un principio de razón suficiente; y (iv) que la omisión genere una desigualdad negativa frente a quienes están amparados por las consecuencias de la norma. Este último requisito solo es aplicable cuando se alega que la norma no incluye, dentro de sus consecuencias jurídicas, supuestos de hecho que son iguales o semejantes a los que sí fueron previsto.

A su vez, la Sentencia C-256 de 2022 precisó que, cuando la Corte estudia una omisión legislativa relativa, "lo que se analiza no es la conducta del legislador histórico" –esto es, cuál era el deber constitucional al momento de expedirse la ley–, sino si "el legislador omitió la inclusión

del ingrediente o contenido indispensable para que, a la luz del presente, el texto legal sea compatible con la Constitución. Naturalmente, el parámetro de control debe ser el vigente al momento de realizar el respectivo juicio, ya que, se insiste, la valoración no es histórica sino contemporánea. Es decir, para estudiar la omisión legislativa, la Corte debe tener en cuenta el ordenamiento constitucional actualmente vigente, porque su labor es constatar que la norma sea, a hoy, compatible con la Carta Política.

En este caso, la Corte considera que se cumplen los requisitos desarrollados por la jurisprudencia para que se configure una omisión legislativa relativa, como se pasa a explicar.

La norma sobre la que se predica el cargo omitió incluir un ingrediente normativo determinado

Como ya se indicó, la norma demandada es el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, que fijó los requisitos para postularse como candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El elemento normativo que el demandante echa de menos es un requisito adicional que permita establecer un vínculo real y demostrable del candidato con las comunidades que busca representar. El accionante precisó que el artículo 2º de la ley sí previó, para las comunidades indígenas, un requisito que cumple esta finalidad, consistente en que el candidato haya ejercido algún cargo de autoridad o liderazgo dentro de su comunidad.

El procurador general de la Nación argumentó que, como las comunidades indígenas y afrodescendientes tienen diferencias demográficas, institucionales, culturales y jurídicas, tiene justificación que la norma acusada no incluyera para las segundas un requisito equivalente al previsto en el artículo 2º de la Ley 649 de 2001.

Para la Corte, es necesario hacer algunas precisiones sobre el argumento del procurador. Como se explicó en los acápites y de esta sentencia, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes son titulares de una serie de derechos que se les reconocen en tanto grupos étnicos, de acuerdo con las normas constitucionales allí citadas y el Convenio No. 169 de la OI. En esta línea, en varias ocasiones la jurisprudencia ha extendido las protecciones que la legislación reconoce a favor de los pueblos indígenas a otros grupos étnicos, como las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En tales eventos ha constatado que ambos grupos comparten una diversidad étnica y cultural frente al resto de la sociedad y, además, históricamente han enfrentado desigualdades y barreras como consecuencia de su identidad diversa, que el ordenamiento constitucional reconoce.

De este modo, la Corte ha considerado que, prima facie, existe igualdad en los derechos que se reconocen a favor de los pueblos indígenas y los afrodescendientes en tanto grupos étnicos, como se expuso al reseñar la jurisprudencia sobre esta materia. En todo caso, como el ordenamiento constitucional también reconoce las diferencias y particularidades de cada grupo, ello no significa que exista una equiparación de sus culturas, ni que las medidas que se otorgan a favor de cada grupo deban ser siempre idénticas. En otras palabras, los derechos que se reconocen a favor de los grupos étnicos en su calidad de tales son, en principio, iguales y su nivel de protección debe ser equivalente, pero la forma en la que se materializan puede variar en función de sus particularidades sociales, institucionales y culturales.

En esta misma línea, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que, para que se configure una omisión legislativa relativa, no se necesita que los dos grupos relevantes sean idénticos. Como se explicó en los fundamentos a de esta providencia, lo esencial es que sean

sujetos comparables para los efectos de la norma, lo que implica tener en cuenta criterios como (i) los sujetos frente a los cuales se estableció la protección y quiénes habrían sido excluidos; (ii) el alcance de la norma jurídica en cuestión y si ella es aplicable al grupo étnico de quien se predicaría la omisión; y (iii) la finalidad perseguida por la norm. En esta evaluación es relevante considerar, por ejemplo, si los derechos que podrían verse perjudicados por la omisión provienen de su calidad de grupos étnicos o si, por el contrario, obedecen a una regulación específica y particular para los pueblos indígenas o para las comunidades afrodescendientes.

Así, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones generales de esta providencia, la jurisprudencia de la Corte ha sido clara en que las comunidades indígenas y afrodescendientes son comparables, al menos, en cuanto a: (i) la protección especial de la que son titulares en tanto grupos étnicos, bajo el Convenio No. 169 de la OIT, la Constitución y las normas que los desarrollan; (ii) que, por lo general, llevan un modo de vida colectivo y son a su vez titulares de derechos con una dimensión colectiva; (iii) que tienen una identidad y cultura propias y diferenciadas del orden social no racializado; (iv) que los derechos de los que son titulares incluyen la autodeterminación, la participación y la representación política; y (v), por supuesto, que ambos son grupos étnicos beneficiarios de una circunscripción especial en la Cámara de Representantes, asignada por la Constitución.

Así, teniendo en cuenta que la norma demandada regula las condiciones para ser candidato por una circunscripción especial que la Constitución previó para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes (artículo 176, C.P.), en desarrollo de los derechos que les corresponden en tanto grupos étnicos, puede establecerse que se está ante grupos comparables para los efectos de la norma. Para los pueblos indígenas, se incluyó un requisito consistente en que los candidatos a la curul especial hayan ejercido un cargo de autoridad tradicional o liderazgo comunitario, el cual, según el accionante, permite establecer un vínculo real y demostrable entre el candidato y la organización de las comunidades. Para las comunidades afrodescendientes, en cambio, no se exigió algún criterio que cumpla una función similar. La ausencia de un requisito de tal naturaleza es el ingrediente normativo ausente sobre el que se estudiarán los demás requisitos para que se configure la omisión legislativa relativa.

La norma acusada desconoce un deber específico impuesto por la Constitución y el bloque de constitucionalidad

Como se explicó en las secciones y de esta sentencia, la Constitución establece que Colombia es un Estado pluralista y multicultural, que reconoce a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como grupos étnicos, y que a su vez les otorga una serie de derechos especiales como consecuencia de dicho reconocimiento. Entre ellos, se protegen su autodeterminación, participación y representación política. La circunscripción especial en la Cámara de Representantes desarrolla estos derechos, al otorgarles a las comunidades afrodescendientes un espacio de representación directa en el Congreso de la República.

A partir del texto vigente del artículo 176 de la Constitución, con sus modificaciones, puede establecerse que existe un deber constitucional específico que el legislador cumplió apenas parcialment. En efecto, la norma superior no se limitó a autorizar al Legislativo a crear la circunscripción especial, sino que la estableció directamente y dispuso que deberá “asegurar la participación en la Cámara de Representantes” de los grupos étnicos, incluidas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En esta línea, la jurisprudencia ha considerado que la finalidad de la circunscripción especial es asegurar la “participación efectiva” de las

comunidades étnicas en las corporaciones públicas del orden naciona.

Este deber, que se deriva del ya mencionado artículo 176 de la Carta, desarrolla otros principios superiores, que permiten entender su alcance y su finalidad en el contexto más general de la protección constitucional a los grupos étnicos.

Por un lado, los derechos a la participación y a la representación política de las comunidades afrodescendientes, previstos en el Convenio No. 169 de la OIT, protegen su autodeterminación, es decir, la posibilidad de tomar sus propias decisiones y de participar en aquellas que los afectan. La autodeterminación busca asegurar la existencia, integridad e identidad étnica de las comunidades, que es un deber del Estado proveniente del propio Convenio (artículo 2º) y de los artículos 1º, 7º, 8º y 55 transitorio de la Constitución. En lo que concierne a la circunscripción especial, estos preceptos normativos exigen que quien sea elegido en verdad pueda representar los intereses, la identidad y la cosmovisión de las comunidades, pues, de lo contrario, no se trataría realmente de una instancia de participación de estos sujetos colectivos.

Por otro lado, el deber de asegurar la participación efectiva es también un desarrollo del principio de igualdad material (artículo 13, C.P.) pues, como lo reconoció la Corte en la Sentencia C-169 de 2001, la circunscripción especial responde al reconocimiento de que los grupos étnicos han enfrentado desigualdades en materia de representación, participación en el sector público y acceso a recursos, entre muchos otros ámbitos. Así, la Constitución reconoce que, bajo las reglas "generales" del sistema electoral, es probable que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no tendrían representantes en el Congreso de la República. Ese, de hecho, era el caso antes de la Carta de 1991 y volvió a suceder durante el periodo 1998-2002, cuando estas comunidades no tuvieron representación tras la inexequibilidad de un primer intento de implementar la curul especia. De esta manera, la circunscripción especial bajo estudio es una medida afirmativa a favor de las comunidades afrodescendientes, dirigida a fomentar su participación igualitaria en los espacios de decisión política.

Ahora bien, en relación con el alcance del deber constitucional que se estudia, es relevante retomar lo expuesto en la Sentencia T-161 de 2015. En dicha providencia, la Corte consideró que el Acto Legislativo 1 de 2013 volvió un deber constitucional específico lo que antes era simplemente una autorización al legislador, y entendió que dicho deber exigía que los requisitos previstos para postularse por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes aseguren la participación efectiva de dicho grupo étnico en la Cámara de Representantes. En ese caso, la Corte indicó que a las autoridades les correspondía verificar "de manera exhaustiva y rigurosa, conforme al principio de prevalencia del derecho sustancial", el cumplimiento de los requisitos legales para postularse como candidato. Para la Sala, no bastaba con realizar un "mero cotejo formal", sino que era necesario asegurarse de que (i) el candidato fuera miembro de la comunidad y (ii) que la organización que otorgaba el aval tuviera la capacidad de representar al colectiv.

Este antecedente jurisprudencial es importante porque ilustra la forma en que ha evolucionado el entendimiento de la Corte sobre qué implica asegurar la participación efectiva de las comunidades afrodescendientes en la Cámara de Representantes. En todo caso, se trata de una sentencia de tutela que no estudió la constitucionalidad de la norma ahora acusada. Así las cosas, la Corte considera necesario profundizar y precisar el alcance del deber constitucional específico que ahora se estudia. En este sentido, y a partir de lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que:

La circunscripción especial protege los derechos colectivos a la participación y a la representación política, de los que son titulares las comunidades en sí mismas y que desarrollan tanto los derechos reconocidos en la Constitución como en el Convenio No. 169 de la OIT. Así, la jurisprudencia ha señalado que la finalidad de esta circunscripción es asegurar la participación efectiva de las comunidades étnicas en la Cámara, de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución.

En este sentido, los requisitos que establezca el legislador para postularse por la circunscripción especial deben estar dirigidos a asegurar que los candidatos representen efectivamente los intereses de las comunidades étnicas beneficiarias de la curu. En esa verificación debe prevalecer la garantía del propósito sustancial de esta institución sobre una mera constatación formal de que el candidato pertenece a la comunidad, porque –se insiste– el candidato individualmente considerado no es el titular de los derechos a la autodeterminación, a la participación y a la representación política que se buscan proteger.

A partir de este marco conceptual, para la Corte resulta claro que el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 cumple apenas parcialmente con el mandato constitucional. Se recuerda que la norma introdujo dos requisitos para postularse como candidato por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes: pertenecer a una de aquellas comunidades y ser avalado por una organización inscrita ante el Ministerio del Interior.

En principio, el vínculo entre los candidatos y las comunidades provendría del hecho de que se certifique su pertenencia a una comunidad y del aval que le otorga una de las referidas organizacione. Sin embargo, la Corte observa que la ley no establece ningún requisito sustancial o procedimental para que se otorgue dicho aval, de modo que no existe un filtro legal dirigido a constatar que el candidato verdaderamente pueda representar los intereses de las comunidades afrodescendientes, que como sujetos colectivos son las titulares del derecho a la representación política. En efecto, para que un candidato pueda ser avalado por una organización basta con que esté certificado como miembro de una comunidad negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, sin ninguna exigencia adiciona. Es decir, el requisito del aval remite, en su aplicación, al requisito de pertenencia étnica.

Lo anterior implica que, aún con una revisión estricta de los requisitos ya previstos en la ley, como lo exigió la Sentencia T-161 de 2015, la verificación sigue siendo eminentemente formal. En efecto, los requisitos legales solo permiten acreditar que el candidato pertenece a la comunidad y fue avalado por una organización, sin que se pueda exigir evidencia de que el candidato tenga algún vínculo, trayectoria o conocimiento de los procesos colectivos de la comunidad. De esta manera, como se ilustró al exponer las sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que estudiaron demandas contra la elección de candidatos por la circunscripción especial (ver los fundamentos y), el texto actual de la ley no permite hacer ningún análisis sobre la representatividad material del candidato.

Este panorama es contrario al mandato constitucional porque, como se ha indicado reiteradamente, la curul protege un derecho colectivo a la participación y a la representación política. La pertenencia a la comunidad, que es una característica del individuo, y el aval, que puede ser otorgado a cualquier integrante, no aseguran su representatividad de cara al colectivo. De esta manera, los requisitos actualmente previstos por el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 no consultan las estructuras internas, la organización, los procesos colectivos ni las características particulares de las comunidades afrodescendientes como grupo étnico, que la legislación sí reconoce en otras normas, como la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1066 de 2015.

En este punto, la Corte descarta que el incumplimiento del deber constitucional provenga de no haber adoptado un requisito idéntico al previsto en el artículo 2º de la Ley 649 de 2001 para los pueblos indígenas, referido a que el candidato hubiera ejercido un cargo de autoridad tradicional o liderazgo comunitario. Lo que omitió el legislador fue establecer algún requisito, que podría ser diferente al elegido para las comunidades indígenas, pero que en todo caso persiguiera la misma finalidad: acreditar un vínculo material entre el candidato y la organización colectiva de las comunidades afrodescendientes.

La omisión carece de un principio de razón suficiente

La Ley 649 de 2001 estableció requisitos menos exigentes para aspirar a una curul a la Cámara de Representantes por las comunidades afrodescendientes que los requeridos para postularse en nombre de los pueblos indígenas. La distinción entre ambos requisitos estaba prevista en el Proyecto de Ley Estatutaria No. 25 de 1999 desde su radicació. En la exposición de motivos del mencionado proyecto de ley, que resultaría en la Ley 649 de 2001, no se planteó una razón para justificar la diferencia entre los requisitos exigidos para las dos comunidade. Tampoco se puede extraer una justificación del resto de las gacetas que detallan el trámite legislativ.

Los requisitos dispuestos por el artículo 2º de la Ley 649 de 2001 para postularse por la curul de las comunidades indígenas en la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 176 de la Constitución, reprodujeron los que el artículo 171 superior previó para la circunscripción respectiva en el Senado de la Públic. Así, en la Sentencia C-169 de 2001, la Corte consideró razonable que los requisitos exigidos para ambas curules indígenas –en el Senado y en la Cámara– fueran iguales, “puesto que no sería justificable la imposición de condiciones diferentes para los senadores y los representantes indígenas”, ya que ambos actúan a favor de las mismas comunidade.

En cambio, para las comunidades afrodescendientes, no existía una curul especial en el Senado de la República con la que se pudieran comparar los requisitos para postularse, y fue el legislador el que los definió en la norma demandada. Así, en el proyecto de ley que resultaría en la Ley 649 de 2001 se determinó que solo fuera necesario que el candidato perteneciera a una comunidad afrodescendiente y fuera avalado por una organización inscrita ante el Ministerio del Interior.

Aunque los antecedentes legislativos no ilustran la razón por la que el Congreso de la República optó por fijar requisitos menos exigentes para las comunidades afrodescendientes, para la Sentencia C-169 de 2001, la ausencia de un requisito equivalente tenía justificación porque, para ese momento, los procesos organizativos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras estaban en sus “primeras fases”, a diferencia de lo que ocurría con los pueblos indígenas. La Corte observa que en esa providencia no se indicó expresamente cuáles eran las estructuras o formas organizativas que se estudiaron, pero se dijo que las comunidades afrodescendientes tenían una incipiente organización a nivel departamental y nacional.

Tanto en el estudio de la cosa juzgada, como en la exposición de la organización actual de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (ver las secciones y de esta sentencia), la Corte explicó con suficiencia por qué hoy no es posible afirmar que los procesos organizativos de dichas comunidades sean incipientes o estén en sus primeras fases. Por el contrario, hoy las comunidades afrodescendientes cuentan con una sólida organización tanto a nivel nacional como a los niveles departamental y local. En consecuencia, la razón que en su momento esta Corporación juzgó suficiente –el criterio que llamó de “razonabilidad histórica”,

relativo al estadio organizativo de las comunidades afrodescendientes–, no puede sostener hoy la exclusión de un requisito orientado a garantizar la participación efectiva de dichas comunidades en la Cámara de Representantes.

La omisión genera una desigualdad negativa para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

De acuerdo con los requisitos jurisprudenciales para que se configure la omisión legislativa relativa, solo es necesario agotar este paso del análisis cuando el demandante alega que la norma no incluye dentro de sus consecuencias jurídicas supuestos de hecho que son iguales o similares a los previstos en ella. En este caso, el demandante no sostuvo que la norma excluya indebidamente a un grupo de sus consecuencias jurídicas, sino que extrañó la inclusión de un ingrediente normativo particular. Sin embargo, la Corte observa que el accionante en todo caso alegó la existencia de un tratamiento desigual: entre el artículo 2º, que establece un requisito para los candidatos para la circunscripción especial de comunidades indígenas, y el artículo 3º, que no lo hace para las comunidades afrodescendientes.

Las metodologías (o tests) que la Corte usa en su jurisprudencia –como el de la omisión legislativa relativa– son herramientas analíticas o argumentativa, pero no deben entenderse como camisas de fuerza cuya aplicación excesivamente formal lleve a dejar de estudiar los problemas jurídicos que plantea la demanda. En este caso, es claro que el demandante sostuvo que la falta de inclusión de un ingrediente normativo –en sus palabras, un criterio de "idoneidad y trayectoria"– implica un tratamiento diferenciado entre las comunidades afrodescendientes y las comunidades indígenas. De hecho, la existencia del tratamiento diferenciado fue reconocida por la Corte desde la Sentencia C-169 de 2001, pero en ese momento estimó que la distinción era respetuosa del principio de igualdad, en atención a las diferencias históricas en los procesos de organización de ambos grupos étnicos. Por eso, la Corte agotará este paso del análisis a pesar de que los tres anteriores serían suficientes para encontrar acreditada la omisión legislativa relativa.

En esta oportunidad, la Corte considera que la ausencia de un requisito dirigido a garantizar la participación efectiva por parte de los candidatos por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras sí genera una desigualdad negativa en contra de estas últimas. La Sala Plena precisa, de conformidad con las consideraciones expuestas en los pasos anteriores del análisis, que el principio de igualdad no exige en este caso darles un trato idéntico a ambas comunidades, y es factible que las medidas que se adopten a favor de cada una tomen formas distintas, en atención a sus particularidades organizativas. Sin embargo, lo que no es respetuoso del principio de igualdad es que las garantías otorgadas a favor de una comunidad sean menores o inexistentes, sin que haya justificación. De modo que es la ausencia de un requisito legal orientado a establecer un vínculo real y demostrable entre el candidato y la comunidad la que lleva a concluir que hay un déficit de protección legal.

Por último, la Corte precisa que la desigualdad identificada es negativa, y no positiva, respecto de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En la Sentencia C-169 de 2001, esta Corporación consideró que establecer requisitos menos exigentes era una suerte de acción afirmativa, que respondía a los menores avances en la organización de dichas comunidades. No obstante, el resultado de ello es que las comunidades indígenas cuentan con una protección orientada a procurar que los candidatos, tras haber ejercido cargos de autoridad tradicional o liderazgo comunitario, estén familiarizados con las estructuras, luchas y procesos colectivos de sus comunidades. Las comunidades afrodescendientes no cuentan con una protección similaCorrección a la demanda.

Teniendo en cuenta que las beneficiarias de la circunscripción especial son las comunidades, y no los candidatos individualmente considerados, en este caso la norma menos exigente es la que genera una desigualdad negativa.

El remedio a adoptar ante la omisión legislativa relativa

Cuando se comprueba la configuración de una omisión legislativa relativa, a la Corte Constitucional le corresponde adoptar un remedio judicial que subsane el déficit de protección. Esta Corporación ha señalado que, por lo general, las omisiones legislativas relativas se solucionan con sentencias integradoras, esto es, que interpreten, adicionen o sustituyan la norma demandada para corregir la omisión, sin expulsar toda la disposición del ordenamiento jurídic. Sin embargo, excepcionalmente, la Corte ha considerado apropiado realizar un exhorto al legislador para que acate el deber impuesto por la Constitución, cuando el supuesto normativo que hace falta se podría desarrollar de distintas manera.

En este caso, la Corte adoptará un remedio que, al tiempo que solucione la omisión legislativa relativa, permita la participación de las comunidades afrodescendientes en la definición de la fórmula adecuada para subsanar el déficit legislativo. Esto conlleva que el remedio tenga los siguientes componentes, cada uno de los cuales se explicará a continuación:

Se adoptará una sentencia integradora que subsane la omisión legislativa relativa, mediante la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 3º de la Ley 649 de 2001, bajo el entendido de que para el otorgamiento del aval que permite postularse a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial aquí estudiada, las organizaciones tendrán en cuenta la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar.

Debido a que la manera en que se puede acreditar el mencionado vínculo entre el candidato y la organización de las comunidades puede tomar diversas formas: (i) se exhortará al Ministerio del Interior para que adelante un proceso de consulta previa en el que las propias comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras puedan participar en la definición del requisito que mejor subsane el déficit de protección; (ii) se instará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que acompañen este proceso de consulta; y (iii) se exhortará al Congreso de la República para que modifique el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 de una forma que materialice dicho requisito.

Por último, la Corte adoptará un remedio supletivo, que estará vigente mientras el Congreso de la República no adopte una modificación legislativa, según el cual los candidatos que se postulen a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes a partir del periodo constitucional 2030-2034 deberán ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Entonces, pasa la Corte a explicar cada uno de los componentes del remedio constitucional.

Declaración de exequibilidad condicionada del artículo 3º de la Ley 649 de 2001. La Corte declarará la exequibilidad condicionada de la norma acusada, bajo el entendido de que para el otorgamiento del aval que permite postularse a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, las organizaciones tendrán en cuenta la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato

con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar.

La declaración de exequibilidad condicionada es procedente por dos razones. La primera es que, por cuenta de la omisión legislativa relativa, el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 tiene un problema de constitucionalidad que no puede permanecer indefinidamente en el ordenamiento jurídico. De lo contrario, se desconocería el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 4º de la Carta Política y se mantendría injustificadamente un déficit de protección que perjudica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como se explicó en la sección precedente. La segunda razón es que, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, cuando se produce una omisión legislativa relativa, una decisión de inexequibilidad simple podría resultar en una desprotección mayor a los derechos de los destinatarios de la norm.

En este caso, el condicionamiento integra a la norma acusada el deber constitucional omitido. Como se explicó en la sección anterior de esta sentencia, la omisión ocurrió por no haber incluido un requisito orientado a acreditar un vínculo real y demostrable entre el candidato y el sujeto colectivo beneficiario de la circunscripción especial. A diferencia de lo que sucedería con una declaración de inexequibilidad simple, el condicionamiento no elimina los demás requisitos previstos en la norma, que no fueron cuestionados por el accionante, sino que incorpora el deber de verificar la existencia de un vínculo material entre el candidato y la comunidad al otorgamiento del aval que realizan las organizaciones correspondientes.

Participación de las comunidades afrodescendientes en la definición de la forma particular del requisito omitido. Ahora bien, como ya se indicó, la manera en la que un candidato puede acreditar un vínculo con la organización y los procesos colectivos de las comunidades afrodescendientes puede tomar distintas formas. Por este motivo, existen razones poderosas para que, en este caso, la Corte también acuda al remedio excepcional de exhortar al Congreso de la República a regular el tema, luego de un proceso participativo, que permita definir el requisito que mejor se ajuste a las particularidades organizativas, sociales y políticas de las comunidades afrodescendientes.

Por un lado, como lo ha reconocido esta Corte en varias ocasiones, la solución de una omisión legislativa relativa puede llegar a admitir diversas alternativa. En efecto, en el marco de un deber constitucional específico, puede existir cierto margen para que el Congreso de la República elija cómo subsanar la omisión, en especial cuando el contenido del deber constitucional no es dar un trato idéntico a dos grupos sino otorgarles una protección derivada de sus características particulares. En esos eventos, esta Corporación ha optado por permitir que el Legislativo conserve la posibilidad de elegir entre las alternativas disponibles, con respeto por el mandato constitucional. Esto es lo que sucede en este caso, debido a que, como se indicó, pueden existir diversas formas de demostrar un vínculo material entre el candidato y la comunidad.

Por otro lado, se trata de un asunto que puede afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pues recae sobre la forma en que se materializan sus derechos a la participación y a la representación política. Sin perjuicio de que el proceso de constitucionalidad tiene un carácter participativ, esta providencia también reconoce que las comunidades afrodescendientes son diversas y que la definición del requisito puntual debe atender a sus particularidades culturales, sociales y organizativas. En consecuencia, la Corte considera necesario maximizar la posibilidad de que participen en la modificación del artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

Para hacerlo, la Corte exhortará al Ministerio del Interior –en atención a sus funciones legales y

reglamentaria– a que convoque a un proceso de consulta previa con las referidas comunidades, para definir la forma particular que debe tomar el requisito que permita acreditar un vínculo real y demostrable de los candidatos a la circunscripción especial con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que buscan representar. Para la Sala Plena, es procedente adelantar un proceso de consulta previa porque, como se indicó anteriormente, la modificación legislativa afectaría directamente a las comunidades afrodescendientes, al recaer sobre los requisitos que permiten el ejercicio de sus derechos a la participación y a la representación políticn—.

En este punto la Corte observa que, para definir un requisito que subsane la omisión legislativa relativa, el Congreso de la República podría tener en cuenta distintas formas de acreditar un vínculo real y demostrable entre el candidato y la comunidad. Así, por ejemplo, podría considerar factores temporale, sustantivo o de legitimidad comunitaria del candidat. También podría establecer criterios y procedimientos para otorgar los avales, en un marco de respeto por la autonomía de las comunidades, tales como: (i) criterios para comprobar el respaldo comunitario del candidato; (ii) garantías de pluralismo y participación de la comunidad en el otorgamiento del aval; (iii) formas de garantizar la motivación y publicidad de las decisiones; y (iv) formas de articulación de los órganos que participan en el otorgamiento de los avales y de las autoridades que deben verificar el cumplimiento de las condiciones.

Para procurar que el proceso de consulta previa descrito en este acápite garantice la participación efectiva de las comunidades afrodescendientes, la Sala Plena instará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación a que acompañen dicho proceso participativo, en el marco de sus funciones constitucionales y legale. Asimismo, invitará al ministro del Interior para que, en ejercicio de su iniciativa legislativ, presente ante el Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente. En todo caso, la Corte precisa que al no tratarse de un asunto de iniciativa privativa del Gobierno nacional, el proyecto de ley que subsane la omisión legislativa relativa podría ser presentado por los congresistas, por iniciativa popular e incluso por la Defensoría o la Procuradurí.

Remedio supletivo aplicable hasta que el Congreso de la República modifique la norma demandada. Como a la Corte le corresponde subsanar la omisión legislativa relativa, incluso si el Congreso de la República no determina el requisito particular que deben cumplir los candidatos para acreditar su vínculo con la comunidad en los términos recién expuestos, esta Corporación debe adoptar un remedio supletivo que permita el cumplimiento del condicionamiento explicado en la primera parte de esta sección. Se recuerda que, en los términos de dicho condicionamiento, para el otorgamiento del aval que permite aspirar a la circunscripción especial, se deberá tener en cuenta la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar. Sin embargo, como se explicó en esta providencia, la acreditación de ese vínculo podría tomar distintas formas.

En consecuencia, es necesario dotar de contenido particular al requisito en cuestión para que el condicionamiento pueda operar. De esta manera, hasta que el Congreso de la República modifique el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, se entenderá que la acreditación del vínculo real y demostrable entre el candidato y las comunidades que busca representar consiste en que el candidato sea o haya integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este remedio incorpora a la norma demandada un requisito ya previsto en el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1066 de 2015 –adicionado por el Decreto 1640 de 2020– para integrar los órganos de representación regulados en ese cuerpo

normativo. Dicha norma reglamentaria establece lo siguiente:

“Artículo 2.5.1.6.2. Avales. Quienes aspiren a ejercer derechos étnicos de participación y representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, serán avalados por un Consejo Comunitario o forma o expresión organizativa de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debidamente inscrita y actualizada en el Registro Público de instituciones de representativas, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Pertenecer al censo del respectivo Consejo Comunitario o ser integrante de la expresión o forma organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

2. Contar con la certificación de pertenencia étnica.

3. Ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Parágrafo. Los anteriores requisitos se aplicarán sin detrimento de la autonomía de los Consejos Comunitarios, expresiones y formas organizativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.” (Subraya la Corte).

Como se explicó en el fundamento 124 de esta sentencia, el Consejo de Estado ha interpretado que el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1066 de 2015 no regula el otorgamiento de los avales para postularse por la circunscripción especial en la Cámara de Representantes, sino únicamente para integrar las instancias de participación reguladas en la Ley 70 de 1993 y en el propio decreto –como las comisiones consultivas. Dicho tribunal avaló la legalidad de la norma reglamentaria, pues constituye “una medida afirmativa y de autonomía dispuesta por el Estado a iniciativa del Espacio Nacional de Consulta Previa, a través de la cual se promueve y garantiza el autorreconocimiento de esas comunidades, a efectos de que sean ellos quienes decidan quiénes serán sus representantes en los espacios de participación, cualquiera que ellos sean.

La Corte precisa que, con independencia del alcance de la norma reglamentaria –que no le corresponde definir en esta sentencia–, la aplicación analógica de dicho requisito es idónea, como remedio supletivo, para subsanar la omisión legislativa relativa del artículo 3º de la Ley 649 de 2001. Ello es así porque el mencionado requisito:

Fue diseñado para las comunidades afrodescendientes y fue consultado con ellas a través del Espacio Nacional de Consulta Previ.

Establece un vínculo directo entre el candidato y las instituciones de participación –esto es, las estructuras colectivas– de las comunidades que son beneficiarias de la circunscripción especial.

Es respetuoso de su autonomía, pues no predetermina ni limita las instancias de participación que dichas comunidades pueden definir y que la ley puede reconocer, ni la forma en que cada comunidad elige a las personas que ocupan las mencionadas instancia.

Evita trasplantar de forma mecánica la medida prevista por el artículo 2º de la Ley 649 de 2001 para las comunidades indígenas, lo cual, como se explicó, no consultaría las particularidades organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera.

La Corte precisa que el remedio supletivo aquí definido aplicará para la inscripción de los candidatos que se postulen a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de

comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a partir del periodo constitucional 2030-2034. Ello, teniendo en cuenta que los candidatos que participaron en las elecciones para definir la conformación actual del Congreso de la República lo hicieron con base en las condiciones de la norma que hasta entonces estaban vigentes. El mencionado remedio operará hasta que el Congreso de la República adopte una modificación legislativa al artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

Es importante tener en cuenta que, al exhortar al Congreso para adoptar una modificación legislativa, la Corte no está señalando que el Legislativo esté obligado a elegir un remedio idéntico al que la sentencia prevé en forma subsidiaria. Precisamente, el objetivo de permitir la deliberación es que se consideren distintas perspectivas y alternativas de remedio para subsanar el problema identificado por la Corte. De esta manera, incluso después de que entre a regir el remedio supletivo, el Congreso de la República podría adoptar una solución legislativa diferente a la prevista por la Corte, siempre y cuando sea compatible con la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el estándar de protección identificado en esta sentencia.

Por último, la Corte resalta que el conjunto de remedios adoptados en esta providencia tiene como finalidad promover la participación efectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la definición de los requisitos que se deben cumplir para postularse a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial. Por ello, la Corte invita a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar activamente en dicho proceso, de modo que esta decisión se pueda traducir en una regulación que asegure, de la mejor manera posible, su representación efectiva en el Congreso de la República.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, en el entendido de que para el otorgamiento del aval correspondiente las organizaciones tendrán en cuenta la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar.

Segundo. EXHORTAR al Ministerio del Interior para que, dentro del término de seis (6) meses a partir de la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones necesarias para presentar ante el Espacio Nacional de Consulta Previa una propuesta de modificación legislativa al artículo 3º de la Ley 649 de 2001, que subsane el déficit de protección identificado en la parte motiva de esta providencia. INVITAR al ministro del Interior para que, una vez se surta el proceso de consulta previa, presente ante el Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente.

Tercero. INSTAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que acompañen el proceso de consulta previa al que se refiere el ordinal segundo de la parte resolutiva y a que, de considerarlo pertinente, presenten ante el Congreso de la República el proyecto de ley que corresponda.

Cuarto. EXHORTAR al Congreso de la República para que establezca un requisito para ser candidato a la circunscripción especial en la Cámara de Representantes por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que asegure la participación efectiva de dichas

comunidades, mediante la acreditación de un vínculo real y demostrable del candidato con la organización y los procesos colectivos de las comunidades que busca representar.

Quinto. Para efectos del cumplimiento del condicionamiento previsto en el ordinal primero de la parte resolutiva, y hasta que el Congreso de la República adopte una modificación legislativa, se entenderá que los candidatos que se postulen a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a partir del periodo constitucional 2030-2034 deberán ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Jurídica de la Gobernación de Antioquia
n.d.
Última actualización: 30 de octubre de 2026

