REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1728 | Bogotá, D. C., jueves, 5 de noviembre de 2026 | EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DE 2026 SENADO HONORABLE SENADORA ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN

por medio de la cual se establecen disposiciones para las cabalgatas en el territorio nacional, promoviendo la sana convivencia, el orden público y el bienestar animal.

Bogotá D.C., 03 de Noviembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Solicitud Adhesión Proyecto de Ley 314 de 2026 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para las cabalgatas en el territorio nacional, promoviendo la sana convivencia, el orden público y el bienestar animal".

Respetada Secretario General

Mediante el presente comunicado, me permito informar mi intención de adherirme como coautora del Proyecto de Ley 314 de 2026, "Por medio de la cual se establecen disposiciones para las cabalgatas en el territorio nacional, promoviendo la sana convivencia, el orden público y el bienestar animal".

En consecuencia, solicito se sirva registrar la presente adhesión dentro del trámite legislativo correspondiente.

Atentamente,

ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN
Senadora de la República

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIONES PLENARIAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE OCTUBRE DE 2026 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2026 SENADO

por el cual se establece la creación de la política pública para promover la formación por ciclos cortos, enfocados en tecnología, orientada a la empleabilidad, y se dictan otras disposiciones.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIONES PLENARIAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE OCTUBRE DE 2026 AL PROYECTO DE LEY No. 113 DE 2026 SENADO "POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOVER LA FORMACIÓN POR CICLOS CORTOS, ENFOCADOS EN TECNOLOGÍA, ORIENTADA A LA EMPLEABILIDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la creación de la política pública para regular, promover e implementar los programas de formación por ciclos cortos en las modalidades de educación para el trabajo, técnica, tecnológica y profesional, con énfasis en habilidades tecnológicas para pertinencia laboral, flexibilidad y la rápida inserción al mercado de trabajo, así como en el fomento del emprendimiento como eje de formación y de fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios.

Artículo 2. Definición de ciclos cortos. Se entenderán como ciclos cortos los programas de formación con duración entre tres (3) y doce (12) meses, con una intensidad horaria mínima de ciento setenta (170) horas y quinientos noventa (590) horas como máximo, siendo éstas de carácter modular y acumulable, que conduzcan a certificados de aptitud ocupacional, técnico laboral. Estos programas podrán articularse con la educación media y con programas de mayor duración.

Artículo 3. Principios rectores. Los programas de ciclos cortos se regirán por los principios:

a) Gratuidad en la oferta pública y en los cupos financiados por el Estado; subsidio, progresividad en el acceso y la permanencia de la población en condiciones de vulnerabilidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

b) Pertinencia con las demandas regionales del mercado laboral.

c) Flexibilidad modal: presencial, virtual, híbrida o dual.

d) Articulación interinstitucional.

e) Calidad, conforme a los sistemas de aseguramiento de la calidad de cada nivel y modalidad;

f) Complementariedad con la oferta de formación existente, evitando duplicidades;

g) Enfoque diferencial étnico;

g) Evaluación de los aprendizajes y competencias, y seguimiento de los resultados de inserción laboral.

Los programas promoverán, de acuerdo con su naturaleza y objetivos, una formación integral que incluya competencias digitales, ciudadanas, socioemocionales y humanísticas.

Parágrafo. Enfoque diferencial étnico. El Gobierno Nacional, en la reglamentación de la presente ley y previa concertación con las autoridades y organizaciones de los pueblos y comunidades étnicas, incorporará criterios para facilitar el acceso, la permanencia y la pertinencia cultural, lingüística y territorial de los programas de ciclos cortos.

Artículo 4. Implementación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, que ejercerá la coordinación general de la política, y en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cada uno en el marco de sus competencias, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. Dicha reglamentación deberá incluir, entre otros aspectos: a) Los lineamientos curriculares, priorización programática y de calidad para los programas de ciclos cortos, de conformidad con la naturaleza jurídica de las instituciones oferentes y respetando las competencias y la autonomía que correspondan a cada nivel y modalidad educativa; b) Los mecanismos de articulación con la educación media y superior; c) Los criterios de priorización regional y poblacional; d) El sistema de seguimiento, evaluación y certificación de competencias; e) Los incentivos y mecanismos de estímulos de naturaleza no tributaria, dentro del marco de las competencias legales de las entidades correspondientes para instituciones educativas y empresas participantes; f) Los mecanismos para el reconocimiento, homologación o equivalencia de los aprendizajes y competencias adquiridas en los ciclos cortos, con el fin de facilitar la continuidad en programas de formación de mayor duración, respetando la autonomía de las instituciones de educación superior y la normativa vigente, g) Los mecanismos para el reconocimiento, acumulación, transferencia y movilidad de los resultados de aprendizaje y competencias adquiridos mediante ciclos cortos, de conformidad con el Sistema Nacional de Cualificaciones y las disposiciones aplicables a cada vía de cualificación; h) Los mecanismos de articulación con los programas de formación en habilidades digitales a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de evitar la duplicación de oferta; i) Los criterios de acceso, permanencia y pertinencia cultural, lingüística y territorial para los pueblos y comunidades étnicas, la población rural y los territorios apartados.

Parágrafo 1. La reglamentación de que trata el presente artículo respetará la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política, las competencias del Consejo Nacional de Educación Superior y del sistema de aseguramiento de la calidad, y las competencias del Ministerio del Trabajo sobre el Subsistema de Formación para el Trabajo previstas en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023.

Parágrafo 2. La reglamentación de la presente ley establecerá mecanismos para identificar y reconocer los resultados de aprendizaje y las competencias efectivamente desarrollados en los ciclos cortos, de conformidad con el Marco Nacional de Cualificaciones y con las disposiciones aplicables a cada nivel y modalidad educativa.

La acumulación, articulación o reconocimiento de los aprendizajes desarrollados mediante ciclos cortos podrá facilitar trayectorias formativas y procesos de movilidad entre las vías de cualificación, pero no dará lugar, por sí misma, a la expedición de títulos o certificaciones correspondientes a un nivel educativo diferente, ni sustituirá los requisitos académicos, curriculares, institucionales y de calidad exigidos por la normativa vigente para su obtención.

En todo caso, la reglamentación deberá diferenciar expresamente entre el reconocimiento de aprendizajes y competencias y la obtención de títulos o certificaciones, de conformidad con las competencias de las autoridades responsables de cada nivel y modalidad educativa.

Artículo 5. Inclusión de ciclos cortos desde el bachillerato. Adiciónese un parágrafo al artículo 26 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

> **Parágrafo.** Los estudiantes de los grados décimo y undécimo podrán cursar módulos de ciclos cortos como parte de su formación académica y obtener, junto con el título de bachiller, el certificado de aptitud ocupacional o de técnico laboral por competencias que corresponda, siempre que cumplan los requisitos del respectivo programa. Los módulos podrán ofrecerse directamente por el establecimiento educativo o mediante convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o con instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que cuenten con programas registrados. La aprobación de dichos módulos dará lugar al certificado de competencias que corresponda, sin que ello modifique la naturaleza del título de bachiller ni implique la expedición de un título de un nivel educativo diferente. Esta articulación se desarrollará con apoyo en los convenios de articulación entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la educación media.

Artículo 6. Prioridad en áreas estratégicas de tecnología. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cada uno en el marco de sus competencias darán prioridad en la oferta de ciclos cortos a los programas relacionados con desarrollo de software, inteligencia artificial, análisis de datos, programación y demás áreas de la economía digital y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Parágrafo 1. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) revisarán y actualizarán, al menos cada dos (2) años, los criterios de priorización de que trata el presente artículo, con base en información verificable de demanda laboral proveniente del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, del Sistema Nacional de Cualificaciones y de las mesas sectoriales, y consultando a los actores regionales y empresariales.

Se priorizará los programas relacionados con desarrollo software, inteligencia artificial, análisis de datos, programación, ciberseguridad, automatización, robótica, computación y demás áreas de la economía digital y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), de acuerdo con las necesidades verificadas del mercado laboral.

Lo previsto en este parágrafo no implica la creación de nuevas instancias ni erogaciones adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 2. Competencias transversales en inteligencia artificial. Los programas de formación por ciclos cortos incorporarán competencias para el uso práctico, crítico, ético y responsable de herramientas de inteligencia artificial aplicables al respectivo campo de formación.

Artículo 7. Cupos anuales y subsidios complementarios. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el SENA, cada uno en el marco de sus competencias, promoverá de manera progresiva y gradual, la ampliación de la oferta de cupos en programas de ciclos cortos, con énfasis en población vulnerable y jóvenes ubicados en territorios con mayores brechas de acceso a formación y empleo, hasta alcanzar mínimo cien mil (100.000) cupos anuales adicionales a la línea base de que trata el parágrafo 3 del presente artículo, y con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector y a las disponibilidades

del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, podrán otorgarse los siguientes subsidios: a) Subsidio de conectividad para los beneficiarios de programas en modalidad virtual o híbrida; b) Subsidio del programa Renta Joven o el que haga sus veces durante la duración del ciclo corto, para cubrir manutención básica de los estudiantes en condición de vulnerabilidad.

Parágrafo 1. Para cumplir con la oferta, el Gobierno Nacional podrá hacer alianzas con el sector privado, nacional e internacional, así como con las Cajas de Compensación. Solo podrán ser aliados las instituciones y operadores que acrediten registro o licencia de funcionamiento vigente, conforme a la normativa que rige la educación para el trabajo y el desarrollo humano o la educación superior, según corresponda. Los aliados deberán reportar al sistema de seguimiento previsto en el literal d) del artículo 4 de la presente ley la información sobre cupos ofertados, matrícula, deserción, certificación y resultados de inserción laboral de sus beneficiarios.

Parágrafo 2. El otorgamiento de los subsidios y la ampliación de cupos previstos en el presente artículo se implementará con sujeción a la disponibilidad presupuestal.

Parágrafo 3. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) establecerá y publicará la línea base de la oferta vigente de ciclos cortos, incluida la oferta del SENA y la de los programas de formación en habilidades digitales a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, respecto de la cual se medirá la gradualidad prevista en este artículo.

Parágrafo 4. El Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) publicarán anualmente el número de cupos ofertados y ocupados, y las tasas de culminación e inserción laboral de los beneficiarios, desagregados por departamento.

Parágrafo 5. Financiación y ejecución presupuestal. El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, determinará las fuentes de financiación y las entidades responsables de la ejecución presupuestal de los programas de formación por ciclos cortos, de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las apropiaciones autorizadas en cada vigencia fiscal.

Las entidades ejecutoras deberán garantizar mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas sobre los recursos invertidos, los cupos efectivamente ofrecidos, los beneficiarios certificados y los resultados de vinculación laboral.

Parágrafo 6. Antes de la reglamentación, el Gobierno nacional presentará el costeo de la meta y su fuente de financiación. En ningún caso la aplicación de esta ley podrá implicar reducción de la oferta de formación vigente del SENA ni de las instituciones públicas de educación superior.

Artículo 8. Orientación e intermediación laboral. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y el SENA, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, dentro de la red de prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo, implementará una ruta de empleabilidad para los jóvenes beneficiarios de esta política pública, que incluya orientación socio-ocupacional, promoción de prácticas laborales conforme a la Ley 2043 de 2020, difusión de los perfiles de los egresados a las empresas que requieran personal en las respectivas áreas y seguimiento a egresados. Los servicios de intermediación serán gratuitos para los beneficiarios.

La remisión de hojas de vida o de otros datos personales a potenciales empleadores será voluntaria y requerirá autorización previa e informada, específica para la finalidad y el destinatario o categoría de destinatarios correspondiente, susceptible de consulta posterior y revocable en los términos legales. La negativa a autorizar la remisión no podrá afectar el acceso, la permanencia ni la certificación del estudiante en el programa. Se tratarán únicamente los datos necesarios para la finalidad autorizada.

Cuando se trate de estudiantes menores de dieciocho (18) años, el tratamiento solo procederá en los casos permitidos por la ley, deberá responder inequívocamente a su interés superior y respetar sus derechos prevalentes. La opinión del estudiante deberá ser tenida en cuenta según su madurez y comprensión del asunto. La autorización general prevista para los demás titulares no reemplaza estas salvaguardas.

Parágrafo 1. El tratamiento de los datos personales de los estudiantes y egresados, incluida la remisión de sus hojas de vida a potenciales empleadores, se sujetará a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y a las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten. En todo caso se requerirá la autorización previa, expresa e informada del titular, quien podrá revocarla en cualquier momento, y los datos solo podrán utilizarse para la finalidad de intermediación laboral prevista en este artículo.

Parágrafo 2. Si el titular de los datos es menor de edad, su tratamiento se sujetará al artículo 7 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y a sus normas reglamentarias. La autorización la dará su representante legal, previo ejercicio del derecho del menor a ser escuchado. Su vinculación laboral se regirá por el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Artículo 9. Fomento de emprendimiento. Se autorizará al Fondo Emprender o el que haga sus veces, así como las entidades que cumplan funciones similares en el nivel departamental, distrital o municipal para crear un rubro específico para financiar proyectos de emprendimiento que provengan de jóvenes beneficiarios de la política pública establecida en la presente ley.

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales del nivel departamental, distrital y municipal podrán crear un rubro presupuestal destinado a financiar las acciones y programas contemplados en la presente ley, conforme a su autonomía en los términos del artículo 287 de la Constitución Política y con sujeción a su disponibilidad presupuestal y a su marco fiscal de mediano plazo.

Parágrafo 2. Los cupos anuales de que trata el artículo 7 de la presente ley se sumarán a los logros y esfuerzos que vienen adelantando los departamentos, distritos y municipios en la implementación de programas con el mismo propósito. En ningún caso dichos cupos podrán sustituir o reemplazar la oferta territorial existente.

Artículo 10. Seguimiento y rendición de cuentas. El Ministerio de Educación Nacional presentará anualmente a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República un informe sobre la ejecución de la política pública de ciclos cortos. El informe incluirá, como mínimo, los cupos ofertados y efectivamente matriculados, las tasas de deserción, certificación e inserción laboral.

Artículo 11. Informe al Congreso de la República. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), rendirá cada seis (6) meses un informe a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes sobre el estado de avance en la implementación de la presente ley.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Lo dispuesto en ella no deroga ni modifica las normas que regulan los requisitos de los programas de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, ni el régimen de la educación superior, las cuales continuarán aplicándose en todo aquello que no esté expresamente previsto en esta ley.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesiones Plenarias del Senado de la República de los días 28 y 29 de octubre de 2026 al **PROYECTO DE LEY No. 113 DE 2026 SENADO "POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOVER LA FORMACIÓN POR CICLOS CORTOS, ENFOCADOS EN TECNOLOGÍA, ORIENTADA A LA EMPLEABILIDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Cordialmente,

Julia Correa Nuttin

JULIA CORREA NUTTIN
Senadora Ponente

El presente Texto Definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesiones Plenarias del Senado de la República de los días 28 y 29 de octubre de 2026, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

Elaboró - Sarly Rojas

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA CLÍNICA JURÍDICA CARLOS GAVIRIA DÍAZ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones.



Bucaramanga, 4 de noviembre de 2026

Señore/as:
COMISIÓN PRIMERA SENADO DE LA REPÚBLICA
secretaria.general@senado.gov.co
comision.primera@senado.gov.co

Asunto: Observaciones sobre la inconstitucionalidad, inconvencionalidad y regresividad de derechos en el proyecto de ley 218 de 2026 para la tramitación simultánea y acelerada de la consulta previa y el licenciamiento ambiental.

Los y las abajo firmantes, identificados e identificadas como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, actuando en calidad de personas naturales, docentes y estudiantes de la Línea de Justicias Ambientales, Territoriales y Comunitarias de la Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz, adscrita al Consultorio Jurídico de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, nos dirigimos respetuosamente al Congreso de la República de Colombia, con fundamento en el derecho y principio de participación, y en el marco la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con el propósito de presentar una intervención en el marco del trámite legislativo del Proyecto de Ley número 218 de 2026 Senado, «Por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones», a fin de aportar consideraciones jurídicas sobre el contenido y alcance de la iniciativa legislativa.

La Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz es una modalidad alternativa de formación jurídica y un espacio académico y de investigación al servicio de causas colectivas y comunitarias, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 2113 de 2021 y el Decreto 2069 del 28 de noviembre de 2023. El modelo pedagógico de la Clínica Jurídica se basa en ejercicios de fundamentación, investigación e intervención jurídica, en el marco de un uso alternativo del derecho que incluye actividades de litigio estratégico construidas con y a favor de sujetos y comunidades de especial protección constitucional. Buscamos incidir e intervenir en la realidad social y las desigualdades estructurales, las políticas públicas, la legislación y la jurisprudencia, garantizando la protección efectiva de los derechos fundamentales, territoriales, colectivos y ambientales desde los enfoques étnico – territorial biocultural y ambiental, de género, de estrategia cultural, de discapacidad y de seres sintientes no humanos.

La Línea en Justicias Territoriales, Ambientales y Comunitarias de la Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz reúne a profesores asesores y estudiantes de últimos semestres del programa de derecho de la UIS, con el propósito de realizar actividades de fundamentación política y social, investigación social comprometida e intervención jurídica situada, desde una perspectiva crítica de la legalidad y el modelo social y económico a partir del ambientalismo popular y el pluralismo jurídico, a favor de procesos y organizaciones comunitarias y colectivas que cuidan el derecho al territorio, a la vida y al ambiente sano. Nuestros esfuerzos y prácticas se concentran en la defensa de los derechos bioculturales, colectivos, territoriales, ambientales y de autodeterminación de comunidades víctimas del extractivismo y el despojo, a partir de la acción pedagógica comprometida como clave de interacción y diálogo intercultural.

A través del seguimiento y análisis de información disponible sobre las afectaciones territoriales y las vulneraciones de derechos humanos asociadas a prácticas extractivistas y a dinámicas de carácter eco-etno-genocida, hemos podido aproximarnos a las múltiples formas en que estas impactan a los pueblos y comunidades étnicamente diferenciados. Este acercamiento ha permitido reconocer la importancia de la defensa territorial y de la garantía de los derechos de estos pueblos y comunidades como sujetos colectivos, con capacidad para decidir sobre sus formas de vida, sus territorios y sus proyectos de futuro.

En este contexto, consideramos necesario intervenir en el debate legislativo sobre la regulación de la consulta previa, con el propósito de dejar constancia de nuestra posición frente a una iniciativa que incide directamente en las garantías de participación, autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas y las comunidades negras, raizales y palenqueras. Entendemos el derecho a la consulta previa y el derecho al consentimiento libre, previo e informado como garantías fundamentales para la protección de la integridad cultural, la autonomía y la libre determinación de estos pueblos y comunidades. Su reconocimiento y alcance están estrechamente vinculados con las luchas históricas de los pueblos por la defensa de sus territorios, sus identidades culturales y sus formas propias de organización y relación con la naturaleza, así como con los estándares nacionales e internacionales de protección de sus derechos.

Por consiguiente, cualquier iniciativa legislativa encaminada a regular la consulta previa debe partir del reconocimiento de sus fundamentos históricos, políticos, jurídicos y epistemológicos, así como de su estrecha relación con los derechos a la participación efectiva y a la autodeterminación. En consecuencia, dicha regulación debe garantizar que los pueblos y comunidades puedan intervenir de manera real, oportuna y efectiva en los procesos de decisión susceptibles de afectar sus territorios, sus modos de vida, su integridad cultural y su pervivencia física y colectiva.

Consideramos que el proyecto de ley contiene diversas disposiciones que, en caso de convertirse en ley, significarían un retroceso en los estándares de protección de los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y demás pueblos y comunidades étnicamente diferenciados. Asimismo, advertimos que algunas de sus disposiciones podrían resultar incompatibles con los mandatos constitucionales y los estándares nacionales e internacionales de protección de sus derechos, particularmente en lo relativo a los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos.

En ese sentido, presentamos a continuación algunos de los apartados del proyecto de ley que suscitan reparos de constitucionalidad, por cuanto podrían desconocer garantías fundamentales de estos pueblos y comunidades, así como los estándares jurídicos desarrollados para su protección.

DESARROLLO DE LA INTERVENCIÓN

1. **Vicio de inconstitucionalidad por omisión de consulta previa de la propia ley y vulneración del principio de reserva de ley estatutaria.**

Dado que el Proyecto de Ley 218 de 2026 busca regular de manera sistemática e integral la estructura y el procedimiento administrativo de la consulta previa en Colombia, la iniciativa constituye una medida legislativa que afecta directamente las formas de participación y los derechos territoriales de los pueblos étnicos. De conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 330 de la Constitución Política, resultaba imperativo que el proyecto fuera sometido a un proceso de consulta previa con las comunidades antes de su radicación en el Congreso.

La pretermisión de este trámite inicial genera un vicio de inconstitucionalidad de carácter material e insubsanable sobre la totalidad de la iniciativa legislativa, tal como lo ha determinado la sólida línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en varias decisiones[1], las cuales establecen que la omisión de la consulta previa en leyes que regulan de manera general aspectos indisolubles de la identidad y autonomía étnica genera la inexequibilidad integral del texto aprobado.

En particular, de acuerdo con la Sentencia C-175 de 2009, si los acuerdos comunitarios se logran cuando el proyecto ya está surtiendo debates en el Congreso, las modificaciones propuestas por la consulta podrían ser rechazadas o declaradas inconstitucionales por violar la unidad de materia o la consecutividad parlamentaria. Por eso, el texto concertado debe ser la base misma con la que el Gobierno radique la iniciativa.

De forma paralela, el Proyecto de Ley 218 de 2026 incurre en un vicio de competencia al pretender normar la estructura, los límites, el procedimiento y los mecanismos de exigibilidad del derecho fundamental a la consulta previa a través de una ley ordinaria. Tratándose de la regulación del núcleo esencial de un derecho fundamental que integra el bloque de constitucionalidad (art. 93 de la C.P. y Convenio 169 de la OIT), la Carta Política exige de forma estricta que su tramitación se realice mediante las exigencias de procedimiento, mayorías cualificadas y revisión previa y automática de constitucionalidad correspondientes a una ley estatutaria (art. 152 de la C.P.).

Este vicio de reserva normativa sigue el precedente fijado en casos análogos, como la Sentencia C-818 de 2011 —donde la Corte declaró la inexequibilidad del régimen del derecho de petición en el CPACA por haber sido tramitado como ley ordinaria—, demostrando que el Congreso no puede estructurar la procedibilidad o restricción de un derecho fundamental mediante el trámite legislativo ordinario. Así, la confluencia de la omisión de la consulta previa a la radicación y el quebrantamiento de la reserva de ley estatutaria configura una tacha de inconstitucionalidad insubsanable que invalida el Proyecto de Ley 218 de 2026 en su totalidad.

2. **La consulta previa trasladada de herramienta constitucional a trámite burocrático.**

Tomando en cuenta los múltiples intentos de Colombia por legislar sobre la consulta previa, se torna necesario un proyecto de ley que regule esta materia, pero no desde los términos en que actualmente se plantea. Lo fundamental debe ser garantizar la participación efectiva de las comunidades en su construcción, y no limitar la regulación a una guía o instructivo de procedimientos, especialmente cuando lo que se pretende reglamentar es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y las comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y pueblo Rom.

La consulta previa es un derecho fundamental reconocido en Colombia a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, Instrumento que establece obligaciones para el Estado colombiano y garantiza espacios de participación en igualdad de condiciones para las comunidades étnicas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Asimismo, reconoce su derecho a participar en todos los niveles de adopción de decisiones, a través de instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les concierne. La finalidad de esta participación es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En este mismo sentido, el Convenio 169 reconoce el derecho de los pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. También reconoce su derecho a controlar, en la medida de lo posible, su propio destino y formas de organización en lo económico, social y cultural. De igual manera, el Convenio establece que los gobiernos deberán velar por que se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, con el fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural, así como los efectos sobre el territorio y el ambiente sano, que puedan tener las actividades de desarrollo previstas sobre dichos pueblos.

A partir de lo anterior, resulta necesario cuestionar que la regulación de la consulta previa se reduzca a un procedimiento burocrático, estructurado únicamente como un paso a paso para adelantar un trámite de un permiso para la extracción o la explotación de la naturaleza. Una regulación de esta naturaleza podría dejar de lado aspectos esenciales como la cultura, la cosmovisión, las formas propias de participación y las particularidades de cada pueblo, desconociendo que la consulta previa no constituye simplemente un procedimiento administrativo, sino un mecanismo para garantizar la participación efectiva de los pueblos frente a decisiones que puedan afectarles directamente.

[1] Corte Constitucional, sentencias sentencias C-030 de 2008; C-175 de 2009; C-366 de 2011 y C-054 de 2023

En este sentido, el **Proyecto de Ley 218 de 2026**, particularmente en lo dispuesto en sus **artículos 3 y 4,** no evidencia una participación suficiente de los pueblos y comunidades étnicas, especialmente de los pueblos indígenas y las comunidades negras. Esto resulta especialmente relevante porque la regulación de un derecho fundamental que involucra directamente a estas comunidades no debería construirse exclusivamente desde las instituciones estatales, sino mediante un proceso de construcción colectiva en el que los diferentes pueblos tengan una participación efectiva, que incluso conduzca, como lo ha reiterado el control de convencionalidad por vía del sistema interamericano de derechos humanos, a una regulación comunitaria y situada de la consulta y el consentimiento, en la que los pueblos determinen el procedimiento adecuado para cada territorio.

Por ello, la regulación de la consulta previa no puede limitarse a establecer un instructivo o una serie de etapas y requisitos burocráticos para su cumplimiento. Por el contrario, debe partir de un proceso de construcción colectiva que incorpore la participación real y efectiva de los pueblos y comunidades étnicas, reconozca sus particularidades culturales, sus formas propias de organización y participación, así como sus concepciones sobre el territorio, el desarrollo y la toma de decisiones.

Así lo establece expresamente el artículo 6 del convenio 169 de la OIT:

"Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".

En consecuencia, resulta jurídicamente cuestionable, desde la perspectiva constitucional y de los estándares internacionales de protección de los derechos de los pueblos étnico-territoriales, impulsar una iniciativa legislativa que pretende regular la consulta previa sin garantizar previamente espacios de diálogo, participación y construcción conjunta con las comunidades directamente concernidas. La ausencia de estos espacios, particularmente con los pueblos indígenas y las comunidades negras, plantea serios cuestionamientos sobre el respeto del derecho fundamental a la consulta previa y sobre la legitimidad del proceso de construcción de esta iniciativa legislativa.

3. La "caracterización" como herramienta de invalidez de la identidad étnico-territorial.

Este proyecto de Ley 218 de 2026, al pretender estructurar el proceso administrativo de la consulta previa, introduce en sus artículos 3 (numeral 6), 4 (numeral 3), 10 y 11 una figura sumamente problemática: la centralización institucional de la "caracterización étnica, cultural, identitaria y territorial" de las comunidades sujeto de especial protección constitucional.

En este entendido, el proyecto otorga a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP), en articulación con otras entidades públicas y las empresas solicitantes, la facultad de fijar, delimitar y consolidar mediante actos administrativos el perfil antropológico e identitario de los pueblos tradicionales. Esta pretensión contradice totalmente la producción ontológica y social de la identidad étnico-territorial, convirtiendo un proceso dinámico de autorreconocimiento en un trámite de clasificación, segmentación y estratificación burocrática al servicio de los cronogramas de infraestructura y explotación de la naturaleza como recurso e instrumento. No es constitucionalmente admisible la opción de occidentalizar a las comunidades para que "encajen" dentro de un sistema globalizado pues esto conlleva a vulnerar el principio internacional de autodeterminación de los pueblos.

Para explicar esta inconstitucionalidad es necesario referenciar el ordenamiento constitucional e internacional. El artículo 7 de la Constitución Política de Colombia consagra el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, principio que se articula directamente con el Convenio 169 de la OIT (incorporado mediante la Ley 21 de 1991). En su artículo 1.2, este instrumento supranacional ratifica que el autorreconocimiento es el criterio fundamental para determinar los grupos étnicos, mientras que su artículo 7.1 reconoce explícitamente el derecho inalienable de las comunidades a decidir sus propias prioridades de desarrollo y la libertad respecto a su propio proceso social, cultural y económico. **Al arrogarse la función de "caracterizar" a los pueblos para determinar unilateralmente sus necesidades, principios y estilos de vida, del ser y toma de decisiones, la norma vulnera y desnaturaliza la consulta previa como diálogo de saberes invisibilizado e incluso hasta negando la diversidad étnico-cultural de las comunidades nativas de la nación**.

En el marco de la crítica sociocrítica y decolonial, esta centralización técnica reproduce lo que Aníbal Quijano denomina la *colonialidad del poder*[2], mediante la cual el Estado-nación asume la potestad epistemológica de nombrar, categorizar y delimitar al "otro" para adecuarlo a las necesidades geopolíticas y económicas del capital. La fijación de una "caracterización" oficial cada cuatro años o a través del Sistema de Información de Consulta Previa (SICOP) reduce la territorialidad ancestral (caracterizada por ser fluida, holística y viva) a una simple variable cartográfica o a un insumo técnico generalizado y prefacturado. Como sostienen pensadores como Arturo Escobar[3] y Carlos Walter Porto-Gonçalves[4], el territorio no es un espacio neutro u objeto de medición externa, sino una red de relaciones ontológicas de vida, memoria y re-existencia producida comunitariamente; por tanto, cualquier intento estatal o corporativo de cartografiar o "caracterizar" a los pueblos de manera exógena borra sus geografías comunitarias e invalida su soberanía territorial.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, por otro lado, ha sido tajante al señalar que las etapas preliminares de la consulta y la determinación de la afectación deben construirse con el consentimiento e instituciones representativas de las comunidades. Sentencias hito como la T-652 de 1998, la C-461 de 2008 y la unificación SU-123 de 2018 reiteran que las fases de preconsulta y la lectura de las afectaciones socioculturales no pueden ser impuestas ni predeterminadas unilateralmente por la administración o por deberes de diligencia estatal, que en este caso concreto corresponden a una lógica empresarial del Estado. El autoensamblaje identitario de un pueblo no está sujeto a homologación o validación burocrática por parte del Estado. En consecuencia, la tesis de inconstitucionalidad de los artículos que regulan la "caracterización" radica en que sustituyen la voz viva y autónoma de los sujetos étnicos por una representación estatal tecnocrática, vulnerando el bloque de constitucionalidad y la cláusula de diversidad étnica de la Nación.

[2] Quijano, Aníbal (2014). Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder.
[3] Escobar, Arturo (2014). Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia.
[4] Porto, Carlos (2006). A globalização da natureza e a natureza da globalização

4. **Participación de las propias prácticas comunitarias**

En lo relativo a la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las etapas iniciales del procedimiento, los artículos 6 y 7 del proyecto de ley evidencian limitaciones importantes que pueden comprometer su intervención activa y efectiva. En particular, la identificación de la presencia de comunidades étnicas en el SICOP se fundamenta en información recopilada unilateralmente por las empresas en el marco de sus procesos de debida diligencia, mientras que la caracterización territorial queda a cargo del Ministerio del Interior, sin que se establezcan mecanismos expresos que garanticen la participación de las comunidades en la verificación, validación y complementación de dicha información. En consecuencia, se corre el riesgo de reproducir escenarios de invisibilización de comunidades étnico-territoriales, especialmente en aquellos territorios donde sus formas de ocupación y relación con el espacio no necesariamente coinciden con los criterios administrativos o técnicos utilizados por las instituciones estatales y las empresas.

Esta preocupación no es meramente hipotética. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco de su visita a Colombia, documentó diversas situaciones que evidencian los riesgos de exclusión, desconocimiento y afectación de los derechos de las comunidades en el desarrollo de proyectos empresariales[5]. Entre los casos reportados se encuentran:

- Proyectos petroleros en Putumayo: comunidades denunciaron derrames de petróleo y la insuficiencia de las medidas de prevención, limpieza y remediación por parte de las empresas petroleras y del Estado.
- Proyectos mineros de oro: se recibieron denuncias relacionadas con el uso ilegal de mercurio, la deforestación y la pérdida de biodiversidad.
- Proyectos hidroeléctricos en Antioquia: se reportaron presuntas vulneraciones de derechos humanos asociadas al desarrollo de esta industria.
- Proyectos REDD+ y mercados de bonos de carbono en la Amazonía: las comunidades denunciaron la ausencia de procesos de consulta significativos, las limitaciones en el acceso a la información y las afectaciones a la gobernanza, la cultura, el territorio y la autodeterminación de los pueblos indígenas.
- Proyectos de transición energética en La Guajira, especialmente parques eólicos: se documentaron procesos de consulta inadecuados, afectaciones a la integridad territorial y alteraciones de las prácticas culturales y los sistemas de gobernanza del pueblo Wayúu.
- Extracción de minerales críticos: se advirtió sobre los riesgos de despojo de tierras y territorios de comunidades en el contexto de la transición energética.
- Monocultivos agrícolas, incluida la caña de azúcar: se identificaron afectaciones territoriales, exclusión laboral y presiones sobre las tierras de comunidades afrodescendientes y campesinas.
- Operaciones mineras en Buriticá, Antioquia: se recibieron informes preocupantes sobre posibles situaciones de trabajo infantil y trabajo forzoso que involucraban a trabajadores venezolanos.

De manera particular, el Grupo de Trabajo recibió información sobre operaciones empresariales que habrían facilitado el desplazamiento forzado de comunidades indígenas, la alteración de sus modos de vida y la destrucción de sitios sagrados, generando procesos de desarmonización territorial y fractura del tejido social. Asimismo, advirtió que, en diferentes casos, tanto empresas como autoridades gubernamentales han sostenido que no existen comunidades indígenas en las áreas donde se pretende desarrollar proyectos empresariales, desconociendo con ello sus derechos territoriales y culturales.

Estos antecedentes permiten advertir que **la identificación de las comunidades étnicas no puede quedar supeditada exclusivamente a la información suministrada por las empresas o a las caracterizaciones realizadas unilateralmente por las autoridades estatales**. Por el contrario, **debe constituir un proceso participativo, intercultural y concertado, en el que los pueblos y comunidades tengan la posibilidad de reconocer, validar y aportar información sobre su presencia, sus territorios y sus relaciones culturales, sociales y espirituales con estos**.

Otro punto preocupante es que el protocolo metodológico lo aprueba la Autoridad Nacional a propuesta de la empresa, privando a las comunidades de la posibilidad de validar las metodologías de diálogo. Asimismo, la valoración del principio de buena fe en el test de proporcionalidad se efectúa a partir de los informes del Equipo Facilitador y de las actas procesales, las cuales conservan su validez protocolaria aun ante la negativa de firma por parte de la comunidad.

En materia de autonomía y derechos propios, las prácticas organizativas y los planes de vida quedan relegados a un módulo del sistema donde las comunidades únicamente pueden postular proyectos de compensación. El articulado no reconoce expresamente los protocolos autónomos de consulta, las formas propias de gobierno ni la aplicación del derecho propio dentro del trámite. El dialogo propuesto para los pueblos tradicionales en la consulta, que se anuncia con la finalidad del consentimiento, está atravesado por un entendimiento racista que de entrada niega la igualdad entre las epistemologías del mundo occidental y otras alternas.

La vida, el territorio, el ambiente, la identidad, la salud, la intimidad y la dignidad son asuntos que, en el caso de los pueblos indígenas y tribales, pueden ser tramitados mediante consulta

[5] A/HRC/59/53/Add.1: Visita a Colombia - Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Acceso en línea en: https://docs.un.org/es/A/HRC/59/53/Add.1

previa, bajo la consideración de que el pueblo afectado no tiene derecho al veto.[6] Asimismo, la elección de los asesores técnicos comunitarios se restringe al Registro Nacional administrado y reglamentado por la Autoridad Nacional, y su financiación proviene de fiducias constituidas por la empresa promovente. Esta dependencia económica vulnera la exigencia de un acompañamiento técnico independiente y puede distorsionar los procesos de toma de decisión colectiva.

El articulado emplea un lenguaje predominantemente tecnocrático y de gestión procedimental. Términos como «cronogramas», «tarifas logísticas», «hitos», «acuerdos desiertos» o «bloqueos al avance» **abordan la postura disconforme o la resistencia de una comunidad como si se tratara de una falla procedimental dentro de la ejecución de un proyecto**. Frente a estas falencias, se hace indispensable exigir la validación comunitaria obligatoria en las etapas de caracterización y diseño metodológico, otorgar valor probatorio a la autoidentificación territorial, reconocer explícitamente los protocolos autónomos y el derecho propio como reglas del procedimiento, garantizando la traducción e información en lenguas nativas, y permitir la libre elección de asesores técnicos independientes con salvaguardas frente a presiones económicas.

5. **Inexistencia de garantías para el ejercicio del derecho a decir NO: ausencia de mecanismos de reconocimiento y protección de la subsistencia de las comunidades en el SICOP.**

Uno de los principales vacíos que se evidencia en el proyecto de ley es la ausencia de un escenario claro y efectivo en el que los pueblos indígenas puedan manifestar su oposición frente a proyectos, obras o medidas que tengan una especial relevancia o puedan generar impactos graves sobre el territorio que habitan. Al plantearse la consulta previa desde una perspectiva principalmente burocrática y orientada al cumplimiento de requisitos, se corre el riesgo de convertirla en un procedimiento formal, sin garantizar que la participación de las comunidades tenga una incidencia real en la decisión final.

A pesar de que el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política y otras normas del ordenamiento jurídico colombiano reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas, en la práctica estas continúan enfrentando importantes obstáculos para ejercer una participación real y efectiva frente a la intervención de proyectos, obras o actividades en sus territorios. Esta problemática se hace particularmente evidente cuando las comunidades carecen de mecanismos efectivos para oponerse a iniciativas que pueden comprometer su subsistencia física y cultural, su relación material y espiritual con el territorio, sus prácticas tradicionales, sus formas propias de organización social y, en general, sus condiciones de existencia como pueblos diferenciados.

Mientras la consulta constituye un mecanismo de participación, diálogo y concertación con los pueblos étnicos frente a medidas susceptibles de afectarlos directamente, el consentimiento adquiere una dimensión más profunda: representa una expresión de su autonomía, su libre determinación y su capacidad para decidir sobre aquellas intervenciones que pueden comprometer su propia existencia, integridad y continuidad cultural. La corte constitucional en sentencia T-769/2009 reconoce la diferencia entre el derecho a la consulta previa, libre e informada y el consentimiento previo, libre e informado:

> "esta corporación aclara que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones, dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea".

Sin embargo, en la práctica histórica y situada de las empresas y el estado hacia las comunidades, estas han sido privadas del veto por aquellas, incluso en casos que implican su desplazamiento territorial. A ello se suma la ausencia de metodologías claras en los protocolos y normas de consulta previa que garanticen el ejercicio efectivo CLPI y el pleno respeto de los derechos de autodeterminación y de otra parte, la imposición de modelos legales que pretenden imponerse desde una mirada occidental y monocultural a las lecturas, formas, prácticas y saberes de los pueblos y comunidades.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reafirma que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y que ningún traslado podrá realizarse sin su consentimiento libre, previo e informado[7]. No obstante, agrega que dicho traslado tampoco podrá efectuarse sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. Esto termina por dar a entender que la puerta sigue abierta para realizar el desplazamiento de la comunidad siempre y cuando haya una transacción, justificando que derechos como la vida, la vivienda digna, el agua, el ambiente sano y demás son derechos transables y negociables, que una suma de dinero puede privar a la comunidad de estos derechos, lógica totalmente neoliberal.

En estos casos, no puede entenderse la consulta previa únicamente como un mecanismo destinado a cumplir una serie de etapas o requisitos administrativos. Debe ser un espacio en el que las comunidades puedan expresar de manera efectiva sus preocupaciones, plantear alternativas y, cuando las circunstancias lo ameriten, manifestar su oposición, rechazo y veto frente a medidas o proyectos que puedan afectar gravemente su existencia, su territorio o sus derechos fundamentales.

La aplicación de una lógica basada en la supuesta primacía del interés general sobre los derechos de una comunidad puede generar afectaciones profundas a la vida digna de quienes integran el territorio, incluyendo niños, niñas, adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores. A ello se suma la necesidad de proteger el ambiente sano y la relación especial que los pueblos indígenas mantienen con sus territorios, aspectos que han sido reconocidos en diferentes decisiones judiciales, entre ellas las relacionadas con comunidades indígenas afectadas por proyectos y procesos de desplazamiento, como el caso de la comunidad indígena de Tabaco en la alta Guajira. Según la comisión interamericana de derechos humanos en Colombia, las principales víctimas del extractivismo —por desplazamiento, desarraigo y aculturación— son comunidades rurales y periféricas, culturalmente diferenciadas, que, además, sufren con mayor intensidad los efectos de la catástrofe climática en curso.

Además, la corte constitucional ni siquiera lo ha llamado por su nombre, sino que ha usado la categoría de una supuesta doctrina especializada en la sentencia T-329/2017 llamado "Desplazamiento inducido por el desarrollo":

> 4.6. Este caso es un ejemplo de lo que la doctrina especializada ha llamado *desplazamiento inducido por el desarrollo*. Dichos desplazamientos, aunque no son causados por el uso de la violencia física o de otros medios ilegales, tienen impactos en la población semejantes a los que causa desplazamiento forzado. En los años 90, la investigación empírica en la materia a lo largo del mundo indicaba que las personas en procesos de desplazamiento inducido por el desarrollo sufren, entre otras, los siguientes riesgos asociados: carencia de propiedad sobre la tierra, desempleo, falta de vivienda, marginalización, inseguridad alimentaria, pérdida de acceso a recursos comunales, incremento en enfermedades y desarticulación de las comunidades. El desplazamiento inducido por el desarrollo plantea un problema de desigualdad en las cargas públicas. Por lo general, los proyectos que causan desplazamientos o reasentamientos de población, como los de minería a gran escala o las construcciones de grandes obras de infraestructura eléctrica, pueden significar grandes beneficios para la economía del país y para el bienestar de los colombianos, pero a la vez generan costos desproporcionados para poblaciones que no se benefician de estos proyectos, y que en muchas ocasiones no tienen la posibilidad de participar en las decisiones que llevan a su realización.

Por esta razón, la construcción de una ley sobre consulta previa no debería limitarse a establecer un instructivo sobre las etapas que deben cumplirse para adelantar una consulta. La regulación debe partir de una concepción integral del derecho, en la que los pueblos tengan una participación efectiva y puedan intervenir de manera sustantiva en las decisiones que puedan afectar sus territorios y sus formas de vida. Esto adquiere especial importancia frente al contenido del Convenio 169 de la OIT, que establece que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de dicha relación.

De igual manera, cuando la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo pertenezcan al Estado, o este tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer o mantener procedimientos destinados a consultar a los pueblos afectados, con el propósito de determinar si sus intereses pueden resultar perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar programas de prospección o explotación de los recursos existentes en sus territorios. Esta reglamentación establece como regla que los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan, salvo en las condiciones previstas por el propio Convenio.

En consecuencia, la regulación de la consulta previa debe contemplar escenarios claros en los que las comunidades puedan expresar su oposición frente a proyectos o medidas especialmente lesivas para su territorio, su cultura, su subsistencia o su forma de vida. La posibilidad de manifestar un **NO**, no debería entenderse como una interferencia al procedimiento, sino como una expresión del derecho de los pueblos a participar efectivamente en las decisiones que puedan determinar el futuro de sus territorios y comunidades, y sobre todo, garantizar la prevención de situaciones de desarraigo, despojo y desplazamiento, harto documentadas y evidentes en Colombia, que destruyen, desterritorializan y rompen los lazos, saberes y procesos comunitarios y colectivos, núcleo esencial del derecho a la consulta y el consentimiento previos, libres e informados.

6. **La financiación de la consulta previa: El deber del Estado de garantizar los recursos y evitar la delegación de sus responsabilidades.**

Ahora bien, en cuanto a la financiación, la iniciativa legislativa contemplada pretende "formalizar" esta dinámica proponiendo que los recursos de los acuerdos que contemplan tanto la posible indemnización como los costos logísticos dentro de los que se encuentran los honorarios del denominado "equipo facilitador" se manejan a través de la constitución de un patrimonio autónomo mediante la firma de un contrato de fiducia ofreciendo una mera ilusión neutral de la administración de los recursos que no corresponde con la realidad de las implicaciones del manejo de los mismos y la afectación real del territorio.

Pretender bancarizar o tercerizar dicha administración, que en primera medida debería provenir del Estado y no de las empresas que pretenden desarrollar los proyectos, no ofrece una solución efectiva a la problemática por la cual argumentan la necesidad del proyecto de Ley, por el contrario, contribuye a perpetuar la asimetría de poder pues el origen del capital sigue siendo exclusivamente privado, mientras el Estado únicamente se limita a crear un conducto contable o tratamiento financiero ordenado para que las empresas sigan financiando el proceso, dejando de lado su obligación indelegable establecida en el Convenio 169 de la OIT, pues en lugar de asumir soberanamente la administración y financiación del proceso para proteger a las comunidades, diseña mecanismos (en este caso fiducias) que le permiten a la empresa privada seguir controlando material y económicamente el desarrollo de la consulta.

Para comprender si verdaderamente impacta dicho cambio representativamente frente a la realidad del trámite hoy en día hay que tener en cuenta que, en la actualidad, tanto la logística, la metodología y los costos operativos de la consulta previa son asumidos, organizados y controlados directamente por las empresas interesadas en los megaproyectos extractivos y energéticos. En la práctica de la defensa territorial, observamos cómo el capital corporativo entra a las comunidades sin un filtro estatal efectivo, asumiendo el pago de asesores, transportes y reuniones, lo que perpetúa relaciones de subordinación profundamente asimétricas. Evidentemente la propuesta de cambio en la forma de la administración de recursos, en cabeza de la misma parte interesada, no modifica en nada la problemática actual, ni brinda las garantías que debería asumir el Estado.

Esta omisión estatal está convirtiendo la financiación en el foco de las mayores controversias y violencias estructurales en los territorios. **Al no existir rubros o fondos estatales exclusivos para la operación de las consultas, se sigue permitiendo que las empresas utilicen su músculo financiero para romper el tejido social, es decir, ocurre aquí una distorsión gravísima en la ejecución de los presupuestos: los costos puramente logísticos y administrativos se mezclan opacamente con los recursos que deben ir destinados a la indemnización y reparación equitativa por los daños socioambientales; consolidando una arquitectura legal que invisibiliza**

[6] Bernal, Diana (2021). La autodeterminación de los pueblos, génesis, metamorfosis y nuevas perspectivas desde el sur global. Grupo Editorial Ibáñez.

[7] Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas del año 2007. Acceso en línea en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

el despojo y disfraza las obligaciones resarcitorias corporativas como si fueran concesiones caritativas. Esta falta de transparencia permite que obligaciones mínimas de compensación se presenten engañosamente a las comunidades como si fueran "regalos" o "prebendas" corporativas; al hacer que las comunidades dependan financieramente del mismo actor que busca intervenir sus tierras para poder llevar a cabo la consulta, se anula de tajo la posibilidad de un consentimiento genuinamente "libre", abriendo la puerta a presiones económicas y prácticas de cooptación que fracturan el tejido social.

Con el planteamiento del presente proyecto, la afectación a los derechos de las comunidades no tiene la merecida importancia para el Estado, como si la tiene el lucro económico y la extracción de la naturaleza convertida en mero recurso y medio para acumular riqueza foránea, pues no muestra un planteamiento serio que responda a las necesidades del impacto que traería consigo en la vida de las comunidades abrir esta puerta desconociendo su legitimidad, autonomía y cómo esto afecta directamente la forma como habitan el territorio, la extensión de sus formas culturales propias, formas de espiritualidad, formas de ver el mundo, su derecho a justicia propia y la etnoeducación. Se centra en preservar una problemática ya identificada a la cual no se le está dando la atención que requiere, porque se pretende privilegiar la asimetría de poder, permitiendo perpetuar el sometimiento de los pueblos indígenas y tribales, en lugar de buscar soluciones efectivas para su pervivencia.

7. El test de proporcionalidad como mecanismo de restricción del consentimiento y la libre determinación de los pueblos étnicos.

A pesar de que el Estado colombiano tiene un supuesto carácter social y democrático, este contrasta con una realidad histórica en la que las decisiones sobre los territorios y los modelos de desarrollo han permanecido concentradas, en gran medida, en sectores burocráticos, centralizados y distantes de las comunidades directamente afectadas. Esta contradicción resulta especialmente preocupante en un país en el que perviven cerca de 115 pueblos indígenas, cuyas formas de organización, cosmovisiones y relaciones con el territorio exigen garantías efectivas de participación, autonomía y autodeterminación.

En este contexto, el estado del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) en Colombia evidencia una profunda brecha entre su reconocimiento jurídico y su materialización práctica. Aunque la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana han desarrollado estándares que establecen los escenarios en los que resulta exigible el consentimiento de los pueblos étnicos, en la práctica ha prevalecido una comprensión limitada de sus derechos, centrada principalmente en la realización de procesos de consulta previa. De esta manera, se ha relegado el estándar reforzado de protección que exige obtener el consentimiento cuando determinadas intervenciones pueden comprometer gravemente la integridad, la subsistencia y la continuidad física y cultural de las comunidades.

De acuerdo con los estándares desarrollados por la jurisprudencia interamericana[8] y constitucional[9], existen, entre otros, tres supuestos en los que resulta exigible el consentimiento previo, libre e informado:

(i) Proyectos que impliquen el traslado o la reubicación de pueblos indígenas y tribales de sus lugares de asentamiento.
(ii) Almacenamiento o depósito de sustancias tóxicas o peligrosas en territorios indígenas.
(iii) Proyectos de desarrollo o inversión a gran escala cuyos impactos sociales, ambientales o culturales puedan comprometer la supervivencia física o cultural de la comunidad.

Ahora bien, uno de los principales obstáculos para la materialización de este derecho se encuentra en la aplicación del denominado test de proporcionalidad. Esta figura resulta particularmente problemática cuando se utiliza para relativizar la voluntad de los pueblos étnicos y subordinar sus decisiones sobre el territorio a otros intereses, especialmente aquellos asociados al desarrollo económico y a la explotación de recursos naturales. En este escenario, el consentimiento corre el riesgo de convertirse en una garantía meramente formal: se reconoce que las comunidades tienen derecho a decidir, pero se habilitan mecanismos para que su decisión pueda ser desplazada cuando se considera que existen intereses generales que justifican la intervención.

Esta problemática no puede analizarse al margen del modelo económico imperante. Como plantea Gudynas, el extractivismo representa una expresión central de la fase contemporánea del capitalismo, caracterizada por la apropiación intensiva de la naturaleza y la subordinación de los territorios a las dinámicas de acumulación económica.[10] Esta lógica, llevada a sus últimas consecuencias, puede conducir a escenarios de necropolítica[11], en los términos desarrollados por Mbembe, en los que determinadas poblaciones y formas de vida quedan expuestas al despojo, la destrucción de sus condiciones de existencia y el sacrificio de sus territorios en función del crecimiento económico. Bajo esta perspectiva, la imposición de proyectos extractivos puede terminar privilegiando la rentabilidad y los intereses económicos sobre los derechos territoriales, culturales y colectivos de los pueblos étnicos, incluso cuando estos cuentan con protección constitucional e internacional.

En relación con la aplicación del test de proporcionalidad, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-425 de 1995, desarrolló el principio de armonización concreta de los derechos constitucionales, señalando:

> «El ejercicio de los derechos plantea conflictos cuya solución hace necesaria la armonización concreta de las normas constitucionales enfrentadas. El principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro.

[8] Saramaka vs. Surinam (2007); Sarayaku vs. Ecuador (2012); y Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia (2024).
[9] Corte Constitucional, sentencias T-769 de 2009; T-129 de 2011; T-704 de 2016; SU-123 de 2018; SU-121 de 2022; y T-248 de 2024.
[10] Gudynas, Eduardo (2023). Desarrollos alternativos. Alternativas al desarrollo. Una guía ante las opciones de cambio. Editorial Desdeabajo.
[11] Mbembe, Achille (2011). Necropolítica. Editorial Melusina.

> [...] La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto».

La Corte[12] también ha señalado que, ante una colisión de derechos constitucionales, corresponde al juez realizar la ponderación respectiva, buscando un equilibrio práctico entre los derechos e intereses enfrentados. Sin embargo, este ejercicio no puede interpretarse como una autorización para desconocer las garantías reforzadas de los pueblos étnicos ni para convertir sus derechos fundamentales en obstáculos susceptibles de ser superados mediante una invocación genérica del interés general.

La herramienta de la ponderación plantea un ejercicio imposible e inviable de restricción a un derecho fundamental y comunitario, cuando se trata de la subsistencia y pervivencia de sus prácticas, saberes, espiritualidades y formas de gobierno y derecho propio; no es susceptible de proporcionalidad un balance entre derechos en el que uno pretende el interés privado (simulado como de carácter general o nacional) de acumulación de riqueza y el otro propende por las garantías de pervivencia y futuro para los pueblos étnico territoriales. El desarrollo de grandes proyectos extractivos o de infraestructura que amenazan la vida de los pueblos étnico-territoriales nunca podría ser priorizado, pues los fines que persigue trae consigo la vulneración de múltiples derechos constitucionales de los pueblos.

En este sentido, resulta especialmente relevante la recomendación formulada por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos en el informe A/HRC/59/53/Add.1, correspondiente a su visita a Colombia entre el 29 de julio y el 9 de agosto de 2024, publicado en 2025. En dicho informe, el Grupo de Trabajo recomendó al Estado colombiano abstenerse de utilizar y considerar la derogación del test de proporcionalidad como mecanismo subsidiario, debido a que su aplicación podría restringir el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades étnicas. No obstante, la proscripción del test de proporcionalidad debe ser suplida con medidas interculturales de construcción conjunta de los mecanismos de consulta previa y consentimiento, y no una excusa para desnaturalizar las garantías constitucionales y convencionales de las comunidades.

El informe también advierte sobre la gravedad de los impactos negativos de las actividades empresariales en los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y las comunidades campesinas, particularmente en contextos de explotación de recursos naturales y desarrollo de proyectos a gran escala. Asimismo, señala que el modelo económico predominante favorece proyectos de gran extensión territorial y elevada capacidad de producción, mientras que las comunidades asentadas en estos territorios enfrentan situaciones de marginación, conflictos sociales, vulneraciones de derechos humanos y barreras para acceder a mecanismos efectivos de reparación. Estas observaciones permiten comprender que la discusión sobre el test de proporcionalidad no es exclusivamente procedimental o jurídica: también involucra una discusión de fondo sobre quién tiene la capacidad de decidir acerca del territorio y qué intereses terminan prevaleciendo en esas decisiones.

A esta problemática se suma la invisibilidad normativa y operativa del consentimiento en el ordenamiento jurídico colombiano. La arquitectura institucional y administrativa relacionada con los derechos de los pueblos étnicos se ha desarrollado principalmente alrededor de la consulta previa, sin otorgar al consentimiento un reconocimiento normativo y procedimental equivalente a su importancia constitucional e internacional. Esta situación se evidencia en la regulación administrativa existente, incluidas las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, que desarrollan aspectos relacionados con la consulta previa, pero no incorporan un abordaje suficiente de los supuestos de exigibilidad del consentimiento.

En consecuencia, se configura una asimetría preocupante: mientras la consulta previa cuenta con un reconocimiento, su desarrollo continúa siendo limitado e insuficiente para garantizar los derechos; por su parte, el consentimiento permanece relegado a desarrollos jurisprudenciales y estándares internacionales cuya aplicación práctica continúa siendo limitada. Esto resulta particularmente grave si se considera que el Convenio 169 de la OIT contempla garantías específicas de consentimiento en determinados supuestos, como el traslado de los pueblos de sus territorios, y que la jurisprudencia constitucional e interamericana ha desarrollado estándares reforzados para proteger su supervivencia física y cultural.

Por tanto, cualquier regulación de la consulta previa debe reconocer expresamente la diferencia y complementariedad entre consulta y consentimiento, así como los escenarios en los que este último resulta exigible. De lo contrario, se corre el riesgo de consolidar un modelo institucional en el que los pueblos étnico-territoriales son escuchados, pero no necesariamente reconocidos como sujetos colectivos con capacidad de autodeterminación; un modelo en el que su participación se encuentra condicionada por decisiones estatales que, bajo argumentos de proporcionalidad e interés general, pueden terminar privilegiando intereses económicos sobre su existencia, autonomía y permanencia territorial.

8. Eliminación de requisitos para acudir a la ANLA: riesgos para las garantías ambientales y los derechos de los pueblos étnicos.

El licenciamiento ambiental es un mecanismo clave para decidir si se realiza extractivismo en los territorios de los pueblos y las comunidades, estos son elaborados siguiendo guías institucionales o términos de referencia estatales, estos estudios emplean términos eufemísticos que ocultan la gravedad del crimen. En lugar de reconocer el desplazamiento forzado como tal, utilizan expresiones como "traslado involuntario de población o relocalización de unidades sociales".[13]

Esto remarca la nula vinculación que tienen las comunidades dentro de la decisión sobre sus territorios, pues es otro mecanismo más puesto al servicio de las multinacionales extranjeras y se puede observar en antecedentes en la historia del país:

> El gobierno les prestará a las compañías contratantes la protección debida para repeler la hostilidad o los ataques de las tribus de motilones o salvajes que moran en las regiones

[12] Corte Constitucional, sentencia T-425 de 1995.

[13] Fonseca, Pérez, Franco (2025). Desplazamiento forzado por extractivismo: propuesta de interpretación constitucional alternativa ante la injusticia ambiental.

de que hacen parte los terrenos materia de este contrato, lo que hará por medio de cuerpos de policía armada o de la fuerza pública cuando sea necesario.[14]

Según documenta el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), esta ley fue interpretada por diversos sectores como una auténtica "licencia para el exterminio físico" del pueblo Barí, al legitimar el uso de la fuerza estatal en favor de intereses privados.[15] Es importante recordar que para obtener el licenciamiento ambiental se debe realizar la consulta previa, libre e informada, lo cual representa una nulidad, ilegalidad e inconstitucionalidad en el proceso, ya que debido a los engaños y encubrimientos que realizan las empresas y el estado, vulneran los derechos fundamentales de las comunidades, como se ve demostrado en el caso del pueblo U´wa vs Colombia:

> En relación con la consulta previa, los representantes alegaron que el Estado es responsable por la violación de los derechos contenidos en los artículos 13, 21, 23 y 26, en relación con las obligaciones de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos toda vez que: (i) adelantó procesos de licenciamiento ambiental y promovió proyectos de desarrollo e inversión a gran escala sin observar las características esenciales de la consulta previa, libre e informada a la luz de los estándares interamericanos; (ii) determinó de manera consistente y sistemática en sus decisiones reglamentarias no aplicar la consulta previa al Pueblo U'wa y no cumplir con los acuerdos establecidos entre el Estado y el Pueblo U'wa; (iii) reprimió las movilizaciones pacíficas del Pueblo U'wa contra los proyectos extractivos que se impusieron en su territorio sin consulta, y (iv) promovió la implementación de planes de desarrollo e inversión a gran escala y militarizó el territorio U'wa sin contar con el consentimiento del pueblo indígena, imponiendo actividades extractivas que incrementan el riesgo de exterminio físico y cultural del Pueblo U'wa.

9. El principio de progresividad y la prohibición de regresividad en la protección de los derechos de los pueblos étnicos.

La prohibición de regresividad encuentra su sustento internacional en el artículo 2.1 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** y en el artículo 26 del **Protocolo de San Salvador** (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESCA). Dichos instrumentos imponen al Estado colombiano el compromiso explícito de adoptar medidas —especialmente legislativas— para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos garantizados.

Cuando el Estado colombiano interviene legislativamente en la regulación de derechos colectivos y bioculturales de los pueblos étnicos, cualquier medida que degrade dichos derechos goza de una presunción prima facie de inconstitucionalidad, conforme a lo fijado por la Corte Constitucional (C-228 de 2011). Para desvirtuar dicha presunción, el Congreso de la República o el Gobierno debieron demostrar que la medida restrictiva era absolutamente imperiosa, proporcionada y que no existían alternativas menos gravosas; carga probatoria y argumentativa que el Proyecto de Ley 218 de 2026 omite en su totalidad.

[14] Congreso de la República de Colombia (1931). Ley 80 de 1931. Por la cual se aprueba un contrato sobre explotación de petróleo nacional de yacimientos del Norte de Santander.
[15] Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Con licencia para desplazar: Masacres y reconfiguración territorial en Tibú, Catatumbo. CNMH.

Es fundamental recordar que uno de los principios en materia de derechos humanos y en la legislación sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (en adelante DESC) es la progresividad en estos, pues representan un avance en términos de partir de un punto, es decir, en la legislación no se puede avanzar de un punto A hacia un punto B y luego al querer avanzar al C, devolverse al A; esto pues es lo que ha venido ocurriendo desde la incorporación del Test de proporcionalidad en las directivas presidenciales 10 de 2013 y 08 de 2020, pues desde la sentencia SU-039 de 1997 y hasta la SU-011 de 2018, en donde estas últimas reconocían el poder de decisión sobre lo que atañe a su territorio y a su comunidad, sin embargo desde esa última progresividad, la corte constitucional ha querido devolver al punto A, dejando la última palabra a merced del estado, vulnerando así no solo el principio, sino que también una gran cantidad de derechos fundamentales de las comunidades.

El análisis de la evolución jurisprudencial en Colombia evidencia cómo el régimen de protección de los derechos territoriales y de participación sufrió una preocupante regresión de la que el Proyecto de Ley 218 de 2026 pretende hacerse eco e institucionalizar:

1. **Línea Progresiva e Histórica (Sentencias SU-039 de 1997 a SU-011 de 2018):** La jurisprudencia tutelar de la Corte Constitucional, respaldada por la doctrina del Convenio 169 de la OIT y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Casos Saramaka vs. Surinam, Sarayaku vs. Ecuador*), avanzó de forma garantista reconociendo el derecho de las comunidades a incidir de manera determinante sobre las decisiones que afectan sus territorios. En este periodo se fijaron las bases del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) como un imperativo vinculado al derecho a la subsistencia, la pervivencia cultural y la autonomía étnica.

2. **Quiebre Regresivo e Inclusión del Test de Proporcionalidad:** A través de instrumentos administrativos de inferior jerarquía constitucional —como las Directivas Presidenciales 10 de 2013 y 08 de 2020—, el Ejecutivo introdujo de manera unilateral la figura del *Test de Proporcionalidad* como mecanismo subsidiario. Esta figura le otorga al Estado la potestad de "ponderar" y suplir o sobreponerse a la falta de acuerdo o a la negativa de la comunidad, devolviendo la decisión final a la discrecionalidad gubernamental y empresarial.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley 218 de 2026 quebranta el principio de no regresividad en, al menos, tres dimensiones sustanciales:

- **Sustitución de garantías por cargas procedimentales:** Al codificar el procedimiento mediante plazos perentorios, plataformas digitales de registro como el SICOP y metodologías predeterminadas, reduce la consulta a un simple instructivo administrativo o un trámite burocrático, erosionando el carácter de proceso dialógico sustentado en la iusdiversidad y el derecho propio.
- **Legalización de la primacía del interés general sobre la pervivencia étnica:** Pretender formalizar legalmente el uso del Test de Proporcionalidad para "resolver" desacuerdos no es más que consagrar un retroceso normativo que ignora las advertencias explícitas de organismos internacionales, como la recomendación del informe A/HRC/59/53/Add.1 del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, el cual urge al Estado colombiano a derogar dicha figura por ser abiertamente restrictiva del consentimiento.
- **Desconocimiento del estándar de Consentimiento:** Pasar de un modelo que avanzaba hacia la vinculatoriedad del consentimiento en casos de alto impacto socioambiental a un régimen legislativo que no regula adecuadamente el escenario de oposición legítima ("decir NO") ni garantiza el CLPI reforzado, constituye una desprotección regresiva del núcleo esencial de la autonomía de los pueblos tradicionales.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 218 de 2026 debe examinarse a la luz del principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos humanos, especialmente cuando sus disposiciones pueden incidir en las garantías reconocidas a los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas. El Estado colombiano no solo tiene la obligación de reconocer formalmente estos derechos, sino también de adoptar medidas que permitan avanzar en su protección y garantizar su ejercicio real y efectivo. Por tanto, ninguna regulación sobre consulta previa puede convertirse en un instrumento para reducir los estándares de protección alcanzados, restringir la autonomía de los pueblos, debilitar su capacidad de decisión o limitar las garantías del consentimiento previo, libre e informado.

Así, lejos de representar un retroceso en las garantías existentes, cualquier iniciativa legislativa en esta materia debería orientarse a fortalecer la participación, la autodeterminación y la protección de la integridad territorial y cultural de los pueblos étnicos. De lo contrario, se estaría desconociendo el mandato constitucional de progresividad y consolidando una regulación que, bajo el propósito de organizar los procedimientos de consulta previa, podría terminar restringiendo derechos fundamentales y profundizando las condiciones históricas de exclusión y desigualdad que han enfrentado estas comunidades.

NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones se tendrá las siguientes direcciones:
Correo electrónico: litigio.estrategico@uis.edu.co
Dirección física: Carrera 19 No. 35-02, Sede UIS Bucarica. Consultorio jurídico y Centro de Conciliación UIS. Bucaramanga, Colombia.
Teléfono: (+57-7) PBX: 6344000 Ext.2395

José Daniel Fonseca-Sandoval
C.C 1.098.761.092
Profesor
Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz
Línea Justicias Territoriales, Ambientales y Comunitarias
Colectiva y Semillero Pacha Paqta

Luz Marcela Pérez Arias
C.C 1.128.392.945
Profesora
Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz
Línea Justicias Territoriales, Ambientales y Comunitarias

Sol Sarai Gualteros Rueda
C.C No. 1007450886
Estudiante Clínica Jurídica

Sofia Mayerly Porras Pinto
C.C No. 1.064.556.083
Estudiante Clínica Jurídica

Jhorman Camilo Pontón Jeréz
C.C No. 1.096.800.413
Estudiante Clínica Jurídica
Colectiva y Semillero Pacha Paqta

Kateryn Dayanna Patarroyo Monsalve
C.C No. 1.005.333.960
Estudiante Clínica Jurídica

CONTENIDO

Gaceta número 1728 - jueves, 5 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

CARTAS DE ADHESIÓN **Págs.**

Carta de adhesión al Proyecto de Ley número 314 de 2026 Senado Honorable Senadora Zandra María Bernal Rincón, por medio de la cual se establecen disposiciones para las cabalgatas en el territorio nacional, promoviendo la sana convivencia, el orden público y el bienestar animal..... 1

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesiones plenarias del Senado de la república de los días 28 y 29 de octubre de 2026 al Proyecto de Ley número 113 de 2026 Senado, por el cual se establece la creación de la política pública para promover la formación por ciclos cortos, enfocados en tecnología, orientada a la empleabilidad, y se dictan otras disposiciones..... 2

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz al proyecto de ley número 218 de 2026 Senado, por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones..... 4

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026