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

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1572 | Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 19 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NO. 218 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones"

Bogotá, D.C., octubre de 2026

H. Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 218 de 2026 Senado

Respetado Senador,

En cumplimiento del encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, cuya designación me fue notificada el 1 de octubre de 2026, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 218 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones"*.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Proyecto de Ley 218 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones", fue radicado el 1 de septiembre de 2026 ante el Senado de la República.

La iniciativa fue presentada por los honorables congresistas H.S. Juan Espinal, Gonzalo Baute González, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Zandra María Bernal Rincón, Carlos Manuel Meisel Vergara, María Angélica Guerra López, Juan Fernando Caicedo Callejas, Forero Molina Andrés Eduardo, María Clara Posada Caicedo, H.R Carlos Edward Osorio Aguiar, Jonathan Eduardo Pineda López, Jhon Jairo Berrio López, Santiago Castro Gómez, Arledy Alvarado Patiño, Simón Molina Gómez, Juan Felipe Corzo Álvarez, Luz Marina Gordillo Salinas, Ana Ligia Mora, Darwin Castellanos Romero, Hernán Darío Cadavid Márquez, Julio Roberto Salazar, entre otros firmantes.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República efectuó la correspondiente designación de ponente para primer debate, la cual fue notificada el 1 de octubre de 2026.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto crear un marco administrativo que integre de forma efectiva al Estado, a través del Gobierno Nacional a los procesos de Consulta Previa. Una de las dificultades más recurrentes que refieren tanto las comunidades como las empresas de los proyectos al momento de adelantar los procesos de Consulta Previa es el papel pasivo del gobierno nacional en las fases de organización, mediación y decisión cuando los interesados no pueden llegar por sí mismos a esos acuerdos que permitan la mitigación y compensación y manejo de las afectaciones que puedan derivarse de los proyectos.

En este sentido, la iniciativa busca fortalecer el papel del Estado como garante, facilitador y articulador del proceso, sin sustituir la autonomía de las comunidades ni desnaturalizar el carácter concertado de la Consulta Previa. Se pretende, así, generar condiciones de mayor claridad institucional, coordinación, transparencia y oportunidad, que permitan garantizar efectivamente el derecho fundamental a la Consulta Previa y, al mismo tiempo, contribuir a que los proyectos estratégicos para el país puedan avanzar de manera concertada, responsable y respetuosa de los derechos de las comunidades.

III. JUSTIFICACIÓN

La Consulta Previa tiene como fundamento y origen jurídico el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en el año 1989, estableciendo en el artículo 6 la obligatoriedad de los gobiernos de consultar a los pueblos mediante procedimientos y mecanismos apropiados, y en particular, a través de sus instituciones representativas. Su ámbito de aplicación se circunscribe a que la *"identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio"* y que las decisiones administrativas o legislativas puedan generar una afectación directa sobre sus derechos, territorios, formas de vida, cultura o intereses colectivos.

Mediante la Ley 21 de 1991, *"Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989"* Colombia incorporó este convenio elevando la Consulta Previa en un derecho de protección constitucional. Y bajo esta misma línea interpretativa, en la Constitución Política de 1991 se estableció en el artículo 330, Parágrafo *"La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten*

respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".

Bajo esta premisa, la Consulta Previa parte de la iniciativa de garantizar derechos y el equilibrio de las comunidades frente a decisiones del Estado, sin embargo, se ha convertido actualmente en un desafío institucional, en la medida que las condiciones de planeación, coordinación o capacidad institucional de este mecanismo de participación a cargo del Estado ha generado incertidumbre para proyectos estratégicos de energía, infraestructura, minería o hidrocarburos.

Para tener un balance sobre el estado de las Consultas Previas en Colombia, no existe una plataforma o canal de información que permita tener en tiempo real datos de seguimiento sobre los procesos.

Uno de los reportes fue generado en el año 2022 a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, indicando "que para 2021 el tiempo promedio de expedición de los actos administrativos que determinan la Consulta Previa fue de 80,6 días. Entre enero y marzo de 2022 este tiempo se redujo un 45,3 % frente al mismo período de 2021, ubicándose en 47,9 días promedio.

Por otro lado, con corte a mayo 2022 hemos realizado 7.545 procesos consultivos garantizando el bloque constitucional, la jurisprudencia y en cumplimiento a las órdenes judiciales, en un 100%.

Esta información solo hace mención a los tiempos promedio de los actos administrativos y no a la duración de lo que representa una Consulta Previa hasta el proceso de cierre. Con estos indicadores se logra dimensionar la carga institucional que tiene el Estado para garantizar este derecho y que la Corte Constitucional a través de la Sentencia SU-121 de 2022, identificó y calificó como *"desorden administrativo"* la gestión de los procesos consultivos.

> *"…En primer lugar, se corroboró que la proliferación de los POA (Proyecto, Obra o Actividad) en la línea negra impidió su efectiva participación respecto de los trámites consultivos en los que venían participando y, en razón a ello, se vieron en la necesidad de abstenerse de continuar asistiendo a los que fueran convocados. En segundo lugar, tanto los accionantes como intervinientes señalaron el impacto que han generado los POA en las prácticas tradicionales de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta y las consecuencias en el medio ambiente. En tercer lugar, de la información remitida por el Ministerio del Interior se advierte un desorden administrativo frente a los procesos consultivos."*

Bajo este panorama, surge el interrogante sobre la capacidad del Estado para garantizar efectivamente este derecho fundamental, cuando la distribución de competencias y la falta de claridad respecto de las funciones de las entidades que intervienen en el proceso pueden terminar afectando, por un lado, la participación efectiva de las comunidades y, por otro, la ejecución oportuna de proyectos estratégicos y de carácter urgente para el desarrollo del país.

Para lograr una mayor precisión sobre el estado de las consultas previas, se elevó un Derecho de Petición a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

Sus respuestas se reseñan desde la creación del Grupo de Consulta Previa mediante el Decreto 2893 de 2011 y hasta agosto de 2026, Durante este periodo, la Dirección ha registrado 12.588 registros de Consulta Previa, los cuales, evaluados año a año, se presenta un crecimiento sostenido con un dato particularmente significativo: el año 2026 registra, con corte a agosto y con casi la mitad del año por transcurrir, se registran 1327 procesos, la cifra más alta de toda la serie histórica.

Las cifras oficiales evidencian un problema de acumulación y rezago en la gestión de la Consulta Previa. A agosto de 2026, el Ministerio del Interior reporta más de 5.817 procesos activos, pese a que el sistema registra procesos desde-2011. Además, entre los procesos registrados entre 2022 y 2026, 3.311 permanecen activos, frente a apenas 692 que han llegado a protocolización, eso equivale a aproximadamente 16 % protocolizados frente a 77 % activos dentro de ese universo. Dicho de otro modo, únicamente 1 de cada 6 procesos iniciados en los últimos cuatro años ha llegado a producir acuerdos formales con las comunidades. Estas cifras no describen un sistema lento: describen un sistema que en su mayoría no concluye.

Aún más revelador resulta el dato de la etapa de seguimiento, que es aquella en la que se verifica que los acuerdos protocolizados efectivamente se cumplan. De los 692 procesos protocolizados, solo 45 aparecen registrados en seguimiento activo, esto es, el 1% del universo total. La diferencia entre la firma del acta y la verificación de su ejecución queda así documentada por la autoridad rectora. Lo que se pacta con las comunidades no tiene hoy, en la práctica, un mecanismo institucional que garantice su cumplimiento.

La distribución territorial de esta carga es extrema. La Guajira 1435 procesos activos, equivalentes al 43% del total nacional, seguido por Putumayo con 331, Cauca 199, Chocó con 190, Antioquia con 165 y Valle del Cauca con 170. Esta concentración , coincide exactamente con el territorio donde se despliega la infraestructura de transición energética del país, y constituye la expresión estadística de los rezagos documentados en proyectos de transmisión y generación eólica, así como de las decisiones de retiro adoptadas por operadores internacionales.

Por sectores, entre 2018 y agosto de 2026 se registraron 7.886 procesos, de los cuales, los proyectos consultados por medidas administrativas son 1747 que corresponde al 22% del total, seguidas por el sector ambiental con 1421 que responden al 18% y energía con 1416 que representan el 17,9%, minería con 1134 representa el 14%, telecomunicaciones con 914 siendo el 11% y el sector de hidrocarburos con 856 que representa el 10%.

Los sectores vinculados a la generación y transporte de energía suman en conjunto 3406 procesos, el 43,2% del total.

Sobre las preguntas realizadas sin respuesta efectiva, se evidencia que, existen falencias de estructura de información y control de la información para el desarrollo de las consultas previas. Se preguntó sobre el valor estimado de los proyectos vinculados a procesos activos o concluidos, la Dirección informó textualmente que "*no cuenta con dicha información"*, precisando que esta "*reposa en cabeza de las entidades ejecutoras o promotoras*". Sobre los costos promedio del proceso, la respuesta fue igualmente negativa, confirmando que corresponde a la empresa "*asumir y garantizar directamente la logística, financiación y ejecución de los procesos consultivos, incluyendo los costos de transporte, alimentación, hospedaje, facilitación y cumplimiento de los acuerdos protocolizados",* sin que la Dirección "*administre, centralice o disponga de dicha información financiera".*

La respuesta sobre los mecanismos de financiación como fiducias, patrimonios autónomos u otros instrumentos de administración de recursos, la entidad manifestó:

> *"La definición del mecanismo de financiación y administración de recursos para el desarrollo del proceso de Consulta Previa, así como para la ejecución de los acuerdos protocolizados, es de manejo y decisión exclusiva entre el ejecutor y la respectiva comunidad. En consecuencia, esta Dirección no cuenta con información consolidada respecto del uso de fiducias, patrimonios autónomos u otros mecanismos de administración de recursos por parte de los sujetos obligados."*

En el mismo sentido, al explicar los mecanismos de verificación de los recursos comprometidos, precisó que su labor "se centra en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos pactados entre las partes, mas no en la fiscalización o auditoría de los recursos financieros comprometidos por el sujeto obligado", dado que *"la ejecución, destinación y manejo de los recursos financieros comprometidos son de responsabilidad directa del sujeto obligado".*

Tampoco fue posible obtener cifras consolidadas sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos protocolizados ni sobre los tipos de compromisos pactados con mayor frecuencia.

Este conjunto de respuestas o la ausencia de ellas, señala importantes conclusiones, el Estado colombiano dirige un procedimiento que involucra a casi 6.000 procesos activos sin conocer cuánto duran, cuánto cuestan, cómo se financian ni en qué grado se cumplen los acuerdos que en él se pactan.

Ninguno de estos problemas es atribuible a la falta de voluntad de la entidad rectora ni al ejercicio legítimo del derecho por parte de las comunidades étnicas. Todos son consecuencia de la ausencia de un marco legal que organice el procedimiento, asigne responsabilidades con plazos exigibles, provea información confiable y establezca consecuencias frente al incumplimiento. Ese es, precisamente, el objeto de la presente iniciativa.

Existen casos donde los problemas relacionados con la Consulta Previa han tenido consecuencias sobre proyectos estratégicos. Uno de ellos fue el proyecto de conexión de la central hidroeléctrica el Quimbo y las líneas de transmisión asociadas necesarias para incorporar al Sistema interconectado Nacional de Energía. Durante su trámite se reportó:

"Ciento veinte (120) días calendario, generados por atrasos en el proceso de licenciamiento ambiental.

- 256 días calendario generados por demoras en el proceso de Consulta Previa con las comunidades Las Mercedes, Triunfo Cristal y Nasa Kwe's Kiwe.
- Sesenta (60) días calendario por demoras en la entrega del EIA, por razones ajenas al inversionista"

El proyecto Uchuva 2 posteriormente denominado Sirius, proyecto costa afuera de caribe Colombiano que representa una gran oportunidad de reservas de gas para la seguridad energética del país. En el año 2024 el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta ordenó suspender las actividades de exploración del pazo Uchuva-2 hasta que se resolviera la controversia relacionada con la posible presencia del Cabildo Indígena Taganga y la realización de la Consulta Previa. Posteriormente, el Tribunal Superior de Santa Marta revocó la suspensión, permitiendo continuar las actividades, pero ordenó a la autoridad competente revisar nuevamente la procedencia de la consulta.

Por tanto, el caso demuestra que una controversia sobre la determinación de la Consulta Previa puede llevar incluso a la suspensión temporal de actividades de exploración de un proyecto considerado estratégico para la seguridad del gas del país.

Finalmente, el proyecto Colectora, es una de las obras de transmisión más importantes en tanto busca conectar 7 parques eólicos de la Guajira al Sistema Interconectado Nacional y que representaría el 10% de la demanda nacional. El Ministerio de Minas y Energía reconoció que Colectora llevaba un rezago de cuatro años y señaló que la culminación de las consultas previas era un requisito para avanzar hacia el licenciamiento ambiental.

El Grupo Energía Bogotá, que tiene a cargo el proceso, señaló desde 2019 que se trataba de la Consulta Previa más grande del país, con 235 comunidades de La Guajira y Cesar involucradas".

Sin embargo, durante la etapa constructiva aparecieron entre 17 y 18 comunidades adicionales que debieron ser sometidas a nuevos procesos de Consulta Previa, elevando el universo a más de 250 comunidades y aproximadamente 260

comunidades certificadas. Según el gerente de Enlaza, esta nueva identificación de comunidades implicó aproximadamente un año adicional para su certificación y fue uno de los factores que obligaron a ajustar el cronograma. Haciendo que el cronograma anunciado para entrar en operación de agosto del 2026 pasara hasta el año 2027.

Este proyecto de Ley se encuentra estructurado para separar las decisiones que corresponden al núcleo fundamental de los derechos a diseñar únicamente organización administrativa del Estado. En este sentido el proyecto no define quienes son los titulares del derecho, no define que constituye una afectación directa, no establece los niveles de afectación, no determina en qué casos el consentimiento de la comunidad prevalece sobre la decisión estatal y no crea, modifica ni caracteriza mecanismos judiciales de protección: donde el articulado se refiere al control judicial, remite expresamente a los mecanismos ya previstos en la Constitución y la ley.

Este proyecto lo que hace distinto es que asigna funciones operativas a la entidad rectora, crea un sistema de información público, establece plazos para la actuación administrativa del Estado, ordena la financiación del proceso mediante un mecanismo fiduciario, establece un órgano interinstitucional para resolver bloqueos o tomar decisiones que hoy no tienen un punto de solución y determina como se acredita el incumplimiento y qué ocurre o cómo procede su control. Todos estos mecanismos operan como elementos administrativos del Estado.

El referente normativo para este proyecto es la Ley 1437 de 2011. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula actuaciones que inciden directamente sobre derechos fundamentales (el debido proceso administrativo, el derecho de petición en su dimensión procedimental, el acceso a la administración de justicia) y fue tramitado como ley ordinaria, sin que ello se haya considerado una invasión de la reserva estatutaria. La razón es la misma que sostiene esta iniciativa: regular cómo actúa la administración no equivale a regular el derecho sobre el cual actúa.

Los diferentes conceptos que ha emitido la Corte Constitucional así como los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el orden y reglamentación de la Consulta Previa ha sido la base para el desarrollo del articulado del proyecto de Ley.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 24 de noviembre de 2022, declaró la nulidad parcial de la Directiva Presidencial 01 de 2010 al establecer que sus disposiciones constituían órdenes reglamentarias que modificaban la forma en que se desarrolla el diálogo con los grupos étnicos, y que el Gobierno carecía de competencia para regular esos aspectos, los cuales requieren norma con rango de ley por no haber sido regulados ni por la Constitución ni por la Ley 21 de 1991.

Posteriormente, mediante sentencia del 10 de agosto de 2023, el mismo tribunal declaró la nulidad parcial de la Directiva Presidencial 10 de 2013, incluyendo las disposiciones sobre los pasos a seguir cuando no es posible alcanzar acuerdos y sobre la aplicación del test de proporcionalidad.

La sentencia T-129 de 2011 exhortó al Congreso y a la Presidencia de la República para que, en ejercicio de sus competencias, regularan y materializaran el derecho a la Consulta Previa y al consentimiento previo, libre e informado'

La sentencia SU-123 de 2018 reiteró y precisó el exhorto en su parte resolutiva, requiriendo al Gobierno Nacional y al Congreso para que adopten las medidas pertinentes para regular lo relacionado con los certificados de presencia y afectación de comunidades étnicas, y realicen los ajustes necesarios para que la institución encargada de expedirlos cuente con la autonomía e independencia administrativa y financiera requeridas para ejercer adecuadamente su función.

En esta misma sentencia incluyó, entre los principios que orientan la realización de las consultas, el de "*ausencia de derecho de veto",* junto con los de buena fe, participación activa y efectiva, diálogo intercultural, flexibilidad, información y respeto de la diversidad étnica y cultural.

La misma sentencia estableció expresamente en la sección "*La intensidad de la afectación, el principio de proporcionalidad y los niveles de consulta con los grupos étnicos*" qué ocurre cuando el diálogo no produce acuerdo: "*Cuando la medida sea susceptible de afectación directa al pueblo étnico, se aplican todas las reglas de deliberación con las comunidades tradicionales, conforme al derecho a la Consulta Previa y con el propósito genuino de llegar a un acuerdo. En caso de que la consulta sea adecuadamente realizada pero no conduzca a un acuerdo, la administración deberá implementar la medida con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad."*

La sentencia T-219 de 2022 precisó que el deber de diligencia empresarial comprende la obligación de las empresas de informar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades étnicas que son susceptibles de ser directamente afectadas por el proyecto, incluso si el acceso a esa información es posterior a la certificación, se refuerza la obligación de informar, no de conducir el proceso.

El Equipo Facilitador que crea el proyecto materializa esta distinción: es conformado y acreditado por la Dirección, actúa bajo su dirección exclusiva, no puede recaer en personas vinculadas laboral o contractualmente con la empresa y se financia , mediante un patrimonio autónomo con tarifa fijada por el Estado, sin relación contractual directa entre quien aporta los recursos y quien conduce el diálogo.

Sobre los plazos que fija el articulado corresponden en su totalidad a actuaciones administrativas del Estado y la empresa en términos de expedición de la certificación, selección del protocolo metodológico, aprobación de la adaptación, designación del equipo facilitador, aplicación del test, expedición del certificado de cumplimiento.

Ningún plazo se impone a las comunidades ni condiciona los tiempos de deliberación, diálogo o concertación, y el articulado lo declara expresamente. Los plazos operan contra el Estado, no contra las comunidades, y su incumplimiento genera responsabilidad disciplinaria del funcionario.

La argumentación que se establece en esta exposición de motivos desarrolla el vacío normativo que se ha ¡identificado en el proceso de reglamentación de la Consulta Previa, y que tras el anuncio de 7.500 procesos consultivos, vacíos y desorden administrativo identificado por la Corte Constitucional y la evidenciada en la cantidad de proyectos suspendidos o con días de atraso y un marco normativo que los tribunales han ido desmontando por carecer de la jerarquía requerida, se hace necesario disponer la función administrativa del Estado para su operación.

Esto es, bajo la estructura institucional, la información y las reglas de procedimiento que hoy no tiene, no se define ni se reestructura las disposiciones fundamentales de la Consulta Previa sino en darle al Estado las herramientas para cumplir con lo que ya es su obligación.

IV. MARCO JURÍDICO

Constitución Política de Colombia Artículo 7. Diversidad étnica y cultural.

"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana."

Artículo 330°. Explotación de recursos naturales en territorios indígenas.

> *"La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades."*

Convenio 169 de la OIT (1989) Ratificado por la Ley 21 de 1991
Artículo 6°.

"1. 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;*
b) *establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
c) *establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

Artículo 7
1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural."

Ley 21 de 1991 Aprobación del Convenio 169 de la OIT

> "Apruébese el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76* reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989."

Decreto 2893 de 2011 Estructura del Ministerio del Interior

Artículo 13°. *"La Dirección de Consulta Previa tendrá las siguientes funciones:*

1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de Consulta Previa que se requieran de conformidad con la ley."

Decreto 2353 de 2019 Modificación de la estructura del Ministerio del Interior Creó la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa — DANCP, otorgándole autonomía administrativa y financiera dentro del Ministerio del Interior, con tres subdirecciones (Técnica, de Gestión y Corporativa)."

Decreto 2613 de 2013 Protocolo de Coordinación Interinstitucional :

Artículo 1°. *"Adoptase el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa como mecanismo de coordinación entre las entidades públicas, destinado a facilitar el enlace de las responsabilidades correspondientes y a compartir criterios e información actualizada que sirvan de soporte para la expedición de las certificaciones de presencia de comunidades étnicas y para el desarrollo mismo de la Consulta Previa."*

Decreto 1066 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Interior
Artículo 2.5.3.4.1.

"La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior es la dependencia encargada de dirigir los procesos de Consulta Previa que se requieran de

conformidad con la ley, así como de coordinar con las entidades y dependencias correspondientes las acciones necesarias para su desarrollo,"

Directiva Presidencial 08 de 2020

Sustituyó la etapa de certificación y adicionó las etapas de preconsulta, consulta y seguimiento de la Directiva 10/2013. Desarrolló el test de proporcionalidad.

Sentencia SU-039 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell

Reconocimiento de la Consulta Previa como derecho fundamental autónomo "La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social."

Sentencia T-652 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Diaz

Afectación a subsistencia por la represa Urrá e inaplicabilidad del Decreto 1320 de 1998

Constató que la construcción de Urrá | interrumpió las actividades de pesca y caza del pueblo Embera-Katio del Alto Sinú, afectando su supervivencia alimentaria. Declaró inaplicable el Decreto 1320 de 1998 por no haber sido consultado previamente con las comunidades.

Sentencia C-461 de 2008 .M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Obligatoriedad de la preconsulta como fase autónoma *"La manera en la que habrá de realizarse cada proceso de Consulta Previa tiene que ser definida en forma preliminar con las autoridades de cada comunidad indigena o afrodescendiente, a través de un proceso preconsultivo específicamente orientado a sentar las bases del procedimiento a seguir, respetando así a las autoridades de cada comunidad y las especificidades culturales de esta."*

Auto 004 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
Planes de Salvaguarda Étnica para 34 pueblos en riesgo de extinción Ordenó al Gobierno Nacional diseñar e implementar Planes de Salvaguarda para pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural, vinculando la presencia de proyectos extractivos y de infraestructura como factor de riesgo.

Sentencia T-129 de 2011 M.P- Jorge Iván Palacio Palacio Consentimiento previo, libre e informado: tres casos, test de proporcionalidad y exhorto al Congreso

Sobre los tres supuestos de consentimiento:

"Para ello deberán crear e implementar herramientas que contribuyan de forma efectiva a la consecución del consentimiento libre, previo e informado según las costumbres y tradiciones del grupo étnico determinado, en aquellos casos que: (a) impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por fa obra o el proyecto; ' (b) estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (c) representen un alto impacto social, cultural y ambiental significativo de una comunidad étnica."

Sobre el test de proporcionalidad:

"Siempre y cuando se hayan agotado todos los medios para obtener el consentimiento y se demuestre que la medida: persigue un fin constitucional imperioso; es la menos lesiva para la autonomía de los pueblos étnicos; y es proporcional a los sacrificios que impone a la comunidad."

Exhorto al Congreso:
"EXHORTA al Congreso y a la Presidencia de la República para que a través de sus competencias regulen y materialicen el derecho a la Consulta Previa y el consentimiento previo, libre e informado."

Sentencia T-576 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Preconsulta como fase sustantiva

"Antes de llevar a cabo la Consulta Previa en estricto sentido es necesario realizar conversaciones preliminares, es decir, una especie de preconsulta con la comunidad o comunidades concernidas, cuya finalidad es identificar las instancias de gobierno local y los procedimientos de la comunidad para la toma de decisiones."

Sentencia T-002 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos
Carácter vinculante y exigible judicialmente de los acuerdos protocolizados

"El Acuerdo de Consulta Previa es vinculante en el ordenamiento jurídico interno colombiano por cuanto las partes se obligan voluntariamente a aquel como única forma de garantizar la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades étnicas minoritarias."

"Ante la inexistencia de un mecanismo ordinario de defensa judicial en el ordenamiento jurídico, dicho ACP sea susceptible de protección mediante la acción de tutela con la finalidad de que lo pactado de común acuerdo sea exigible, inmutable, vinculante y definitivo para las partes."

Sentencia SU-123 de 2018 M.P. Alberto Rojas Rios y Rodrigo Uprimny Yepes Sentencia de unificación sistematización integral del derecho Sobre niveles de participación:

"*La Consulta Previa es una manifestación del derecho a la participación, que en el marco del principio de proporcionalidad se presenta en diferentes niveles que dependen del grado de afectación a una comunidad: a) la participación básica cuando no existe afectación directa; b) la Consulta Previa cuando existe una afectación directa y c) el consentimiento previo, libre e informado cuando existe una afectación intensa en los derechos del pueblo étnico."*

Sobre ausencia de veto:

"La Consulta Previa se trata de un derecho fundamental e irrenunciable y su objetivo es intentar lograr, en forma genuina y mediante diálogo intercultural, el consentimiento de las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten. Así mismo, debe guiarse por los principios generales de buena fe entre las partes, participación activa y efectiva de los pueblos interesados, diálogo intercultural, ausencia de derecho de veto, flexibilidad, información y respeto de la diversidad étnica y cultural."

Sobre la potestad del Estado cuando no hay acuerdo:

"Las autoridades competentes podrán adoptar y desarrollar decisiones debidamente motivadas y fundadas en los principios de proporcionalidad, razonabilidad y el respeto de los derechos de las comunidades indígenas, sin perder de vista las diferentes posiciones y criterios de las partes durante el proceso de consulta."

Sobre afectación directa:

"La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica."

Sobre la naturaleza estatal de la obligación:

"La Consulta Previa es un. deber de naturaleza estatal" y los particulares tienen un deber de diligencia complementario, pero no sustitutivo.

Exhorto al Congreso (parte resolutiva):

"Se exhorta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que, con base en los lineamientos expuestos en la presente sentencia, adopten las medidas pertinentes para regular lo relacionado con los certificados de presencia y afectación de comunidades étnicas, que hagan efectivo el derecho a la Consulta Previa en los términos del Convenio 169 de la OIT y, realicen los ajustes para que la institución encargada de otorgar estos certificados cuente con la autonomía e independencia administrativa y financiera necesarias para ejercer adecuadamente su función."

Sentencia T-219 de 2022 Deber de diligencia empresarial

"Este deber de diligencia comprende fa obligación de las empresas de informar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades étnicas que son susceptibles de ser directamente afectadas por el proyecto, incluso si el acceso a esa información es posterior a la certificación."

V. CONCORDANCIA DEL ARTICULADO PROPUESTO CON EL MARCO NORMATIVO VIGENTE

Artículo del proyecto de ley	Norma vigente relacionada (cita literal pertinente
Artículo 1. La presente Ley tiene como objeto establecer el procedimiento administrativo que permita al Estado tener una estructura institucional operativa para el desarrollo de la Consulta Previa."	Convenio 169 de la OIT, aprobado por Ley 21 de 1991, art. 6.1(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". Art. 6.2: "Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".
Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley aplican para la estructura administrativa del Estado que lleva a cabo el proceso de Consulta Previa, bajo responsabilidad de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior; los ministerios y entidades del orden nacional, las autoridades ambientales; personas jurídicas de derecho privado; las alcaldías y gobernaciones.	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 6.1(a): "consultar a los pueblos interesados […] cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". Constitución Política, art. 6: "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".
Artículo 3. Entidad rectora, La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, es la entidad rectora del proceso de Consulta Previa.	Constitución Política, art. 189.11: "Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

Son sus funciones: 1, Administrar el Sistema de Información de Consulta Previa (SICOP) 2. Desarrollar la propuesta metodológica de la Consulta Previa y aplicar su desarrollo en todas sus fases, desde el inicio hasta el cierre, en coordinación con las entidades públicas involucradas. 3. Expedir los actos administrativos relativos a los acuerdos realizados o desiertos para cada consulta. 4. Convocar y presidir la Mesa Técnica 5. Definir mediante acto administrativo de carácter general los cronogramas del proceso, las tarifas logísticas y los formatos de reporte de información que deben cumplir para la Consulta Previa. 6. Establecer metodologías y articularse con los ministerios y direcciones responsables para la caracterización étnica y cultural de las comunidades étnicas en el marco del proceso de consulta previa. 7. Aplicar el Test de Proporcionalidad cuando no se alcance acuerdo en el proceso de concertación. 8. Expedir el Certificado de Cumplimiento de Consulta Previa CCCP 9. Expedir las certificaciones de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos, obras o actividades, conforme al procedimiento administrativo vigente. 10. Ejercer el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos protocolizados y aplicar el régimen de	Decreto 1066 de 2015, que compila disposiciones del sector Interior sobre consulta previa, contiene reglas institucionales y procedimentales aplicables a la materia.
incumplimiento. 11. Las demás que sean requeridas para el cumplimiento de las funciones.	
Artículo 4. Obligaciones de las entidades nacionales en el proceso. Los ministerios y entidades nacionales y locales sobre los cuales se requiera participación o respuesta en el proceso de Consulta Previa tendrán las siguientes obligaciones: 1. Responder las solicitudes de información solicitadas por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. 2. Participar en las reuniones de coordinación y preparación institucional cuando sean convocadas por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. 3. Aportar información técnica sectorial para la caracterización del área de influencia de la Consulta Previa 4. Atender los requerimientos por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa e incluir en sus Planes Estratégicos Institucionales metas relacionadas con la gestión de procesos de Consulta Previa en su sector. 5. Atender los requerimientos formulados por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y designar, dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud, un funcionario del nivel directivo con capacidad de decisión, quien actuará como punto de contacto permanente y enlace institucional.	Ley 1437 de 2011 (CPACA), art. 14, según modificación de la Ley 1755 de 2015: establece términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. El término general previsto es de quince (15) días, salvo término especial aplicable.
Artículo 5. Sistema disciplinario por inasistencia. Los representantes de las entidades públicas que sean convocados	Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, establece el Código General Disciplinario y el régimen de
a las instancias y reuniones de los procesos de consulta previa deberán asistir salvo que exista causa justificada previamente informada a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. Cuando se presenten inasistencias injustificadas reiteradas que puedan constituir un incumplimiento de los deberes funcionales, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa remitirá el informe y los soportes correspondientes a la Oficina de Control Disciplinario Interno de la entidad a la que pertenezca el servidor, para que, en el marco de sus competencias, determine la procedencia de iniciar la actuación disciplinaria correspondiente, de conformidad con el Código General Disciplinario y demás normas aplicables.	responsabilidad disciplinaria de servidores públicos.
Artículo 6. Mesa Técnica de Consulta Previa. Crease la Mesa Técnica de Consulta Previa que resolverá situaciones sobrevinientes, extraordinarias o circunstanciales de los procesos en ejecución, la resolución de las solicitudes se realizará en un término| máximo de un (1) mes desde la manifestación de la situación. Estará conformada por los siguientes miembros con voz y voto: 1. El Director de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior quien la Presidirá. 2. Un (1) delegado del Departamento Nacional de Planeación. 3. Un (1) delegado del Ministerio o entidad nacional competente según el sector del proyecto. 4. Un (1) delegado de la ANLA cuando el	Constitución Política, art. 29: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 6.2: la consulta debe efectuarse "de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias".
proceso esté vinculado a un trámite de licencia ambiental. 5. Un (1) representante de las comunidades sujetos de la Consulta Previa. Serán invitados permanentes con voz pero sin voto: un representante de la empresa solicitante del proyecto, un delegado de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y el Equipo Facilitador que acompañará permanentemente los espacios de diálogo del proceso. Sus informes serán insumo para las decisiones de la Mesa Técnica, sin que ello sustituya la competencia de esta última para resolver las situaciones previstas en este artículo. Las decisiones se adoptarán por mayoría simple y serán vinculantes para las partes. La Mesa Técnica actuará cuando: 1, Cuando vencido el cronograma del proceso de consulta, incluyendo su prórroga, no se haya suscrito avances o protocolizados acuerdos. 2. Cuando surjan situaciones sobrevinientes que bloqueen el avance del proceso y que no puedan resolverse en el marco ordinario del mismo. 3. Cuando existan controversias sobre la composición de las partes del proceso que afecten su continuidad. 4. Cuando la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa lo estime necesario por razones de urgencia o por situaciones de seguridad que afecten el proceso.	
Artículo 7. Equipo Facilitador de la	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991,

Dirección de Consulta Previa y asesores técnicos. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa conformará y acreditará un Equipo Facilitador, integrado por servidores públicos o profesionales externos con formación en diálogo intercultural y experticia en los campos disciplinarios que involucren los proyectos, encargado de aplicar el protocolo metodológico establecido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, así como de conducir, documentar y sistematizar los espacios de diálogo de las fases de preconsulta y consulta, incluida la elaboración del acta de acuerdos. La Dirección designará el Equipo Facilitador y asesor dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación de la adaptación metodológica con cargo al Registro de Facilitadores de Consulta Previa que administrará la Dirección. Su designación para cada proceso no podrá recaer en personas vinculadas laboral o contractualmente con la empresa. El Equipo Facilitador actuará bajo la dirección exclusiva de la Dirección de Consulta Previa. Créase el Registro Nacional de Facilitadores y Asesores de Consulta Previa, administrado por la Dirección como instrumento público de acreditación de los profesionales que intervienen en los procesos, con dos categorías de inscripción: facilitadores, habilitados para ser designados por la Dirección; y asesores técnicos, habilitados para ser seleccionado por las comunidades. Un mismo profesional no podrá desempeñar ambas funciones en un mismo proceso. El Registro formará parte del SICOP y será de consulta pública.	art. 6.1(b): "establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente". Art. 6.2: la consulta debe efectuarse "de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias".
Las comunidades participantes en el proceso contarán con asesoría técnica especializada representada en los asesores, cuyos profesionales serán seleccionados libremente por la comunidad a partir del Registro Nacional de Facilitadores y Asesores de Consulta Previa que administrará la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. La asesoría técnica tendrá por objeto apoyar a la comunidad en la comprensión de los aspectos técnicos, ambientales, jurídicos y económicos del proyecto y en la formulación de sus propuestas durante la concertación. **Parágrafo 1.** Los honorarios y gastos logísticos del Equipo Facilitador y de la asesoría técnica de las comunidades se cubrirán con cargo a la fiducia de que trata el artículo 8", y se desembolsarán conforme a los hitos de ejecución del proceso que reglamente la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. Cuando el Equipo Facilitador esté integrado por servidores públicos, la fiducia cubrirá Únicamente sus viáticos y gastos logísticos de desplazamiento. **Parágrafo 2.** Los honorarios del Equipo Facilitador y de la asesoría técnica se fijarán con base en una escala equivalente a la de los servidores públicos profesionales de la planta del Ministerio del Interior, según su nivel de experiencia y formación, sin que en ningún caso puedan superar dicha equivalencia. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa expedirá y actualizará periódicamente la tabla de honorarios. **Parágrafo 3.** La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa reglamentará los criterios de acreditación y régimen de incompatibilidades del	
Equipo Facilitador.	
Artículo 8. Fiducia de administración del proceso. La empresa solicitante del proceso, constituirá un patrimonio autónomo mediante contrato de fiducia, cuyos desembolsos se realizarán por instrucción de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, previa verificación del cumplimiento de los hitos correspondientes, igualmente, podrá establecer mediante reglamentación mecanismos simplificados de administración de recursos para procesos cuyo valor total no supere el umbral que ella determine, El beneficiario será la comunidad como sujeto colectivo. Cuando la empresa tenga más de un proceso de consulta previa activo, podrá constituir un solo patrimonio autónomo con subcuentas individualizadas por proceso. Cada subcuenta identificará la comunidad beneficiaria, el presupuesto aprobado desagregado por componentes y los hitos de desembolso correspondientes. Los recursos de cada subcuenta tienen destinación específica y no podrán aplicarse a un proceso distinto del que los originó. La fiducia deberá constituirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación de la adaptación metodológica. Su constitución es requisito para el inicio de la fase de preconsulta. La fiducia incluirá una partida específica para cubrir los honorarios y gastos logísticos del Equipo Facilitador y asesoría técnica y será entregada conforme a los hitos de desembolso y concertación que reglamente la Dirección Nacional de Consulta Previa.	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 6.1(c): "establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin".
Parágrafo: Los recursos administrados por la fiducia no podrán destinarse a entregas de dinero en favor de miembros individuales de la comunidad, de sus autoridades o representantes, ni de terceros que actúen por cuenta de ellos, La destinación de los recursos corresponde a la comunidad como sujeto colectivo, conforme a los acuerdos protocolizados.	
Artículo 9. Sistema de Información de Consulta Previa. Regúlese el Sistema de Información de Consulta Previa (SICOP) como plataforma tecnológica única, pública e interoperable, administrada por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, que centraliza y georreferencia la información relevante para el proceso de Consulta Previa en Colombia. El SICOP no crea un registro étnico o comunitario nuevo: integra y hace interoperables los registros ya existentes y la información que deben reportar la empresa y las entidades territoriales. El SICOP incluirá un módulo público de trazabilidad de acuerdos que permita consultar, por comunidad y por territorio, los acuerdos concertados, los proyectos en ejecución y los proyectos ejecutados en cada proceso de Consulta Previa. Se habilitará un módulo donde las comunidades postulen proyectos, de acuerdo a las prioridades de sus instrumentos de planeación, planes de vida, planes de etnodesarrollo y los que sean reconocidos para el proceso de concertación de compensaciones. **Parágrafo.** El Gobierno Nacional podrá incorporar en el Presupuesto General y conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos necesarios para el	Constitución Política, art. 15, reconoce el derecho a la intimidad y al habeas data; art. 74 dispone: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley".

desarrollo, implementación, operación y mantenimiento del SICOP. La Dirección Nacional de Consulta Previa podrá igualmente celebrar convenios de cooperación técnica o financiera, nacional o internacional, para su implementación.	
Artículo 10. Fuentes de información del SICOP. El SICOP integrará información proveniente de las siguientes fuentes: 1. Registros étnicos existentes del ministerio del interior y de otras entidades públicas que repose información para la caracterización de las comunidades. 2. Alcaldías y gobernaciones: información sobre presencia étnica en el municipio o departamento, incluyendo comunidades no registradas en las fuentes del Ministerio del Interior. 3. Información de identificación de comunidades étnicas obtenida por la empresa mediante debida diligencia. La empresa deberá entregar, un levantamiento georreferenciado de la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia, incluyendo la ubicación de asentamientos, zonas de uso habitual, autoridades o instancias de gobierno propio identificadas y cualquier otra información relevante para la caracterización. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa reglamentará los criterios de esta información como insumo para la caracterización de la presencia de comunidades. 4. Visitas de verificación en campo 5. Instituciones académicas, culturales o investigativas especializadas con caracterización de comunidades.	Constitución Política, art. 74: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley". Ley 1581 de 2012 regula la protección de datos personales.
Artículo 11. Caracterización. El Ministerio del Interior en cabeza de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa se encargará de consolidar la información de identificación antropológica, cultural, identitaria y territorial de las comunidades. El proceso de caracterización tendrá un plazo de seis (6) meses para su realización y servirá de soporte para los procesos de Consulta Previa con el fin de dar certeza a las partes y deberá actualizarse periódicamente mínimo cada 4 años. La información resultante de la caracterización será registrada en el SICOP y constituirá insumo para la expedición de las certificaciones de presencia a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 1.2: "La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio". Art. 6.1(a): la consulta se realiza cuando haya medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados.
Artículo 12. Plazos administrativos del proceso. Las actuaciones administrativas a cargo del Estado y de la empresa en el proceso de Consulta Previa se sujetarán a los siguientes plazos máximos: 1. Verificación de la solicitud: tres (3) días hábiles desde la radicación por parte de la empresa. Si la información es insuficiente, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa requerirá su complementación a la empresa dentro del mismo término. 2. Expedición de la certificación de presencia de las comunidades: la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa tendrá un plazo de quince (15) días hábiles contados desde la radicación de la solicitud completa para determinar la presencia de comunidades, con base en la información disponible en el Sistema de Información y Gestión de la Consulta Previa (SICOP) y en las demás fuentes de información actualizadas que reposen en la entidad. 3. Selección y remisión del protocolo metodológico diferenciado: cinco (5) días hábiles desde la expedición de la certificación positiva de presencia. 4. Presentación de la adaptación técnica, logística y presupuestal por parte de la empresa: quince (15) días hábiles desde la recepción del protocolo. 5. Aprobación o devolución con observaciones de la adaptación por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa: diez (10) días hábiles desde la presentación. 6. Designación del Equipo Facilitador: cinco (5) días hábiles desde la aprobación de la adaptación. 7. Aplicación del test de proporcionalidad cuando no haya acuerdo: treinta (30) días hábiles desde la activación del procedimiento. 8. Expedición del CCCP: diez (10) días hábiles desde la protocolización de los acuerdos. **Parágrafo 1.** Los plazos establecidos en el presente artículo corresponden a actuaciones administrativas del Estado y la empresa. No constituyen límites al ejercicio del derecho a la Consulta Previa por parte de las comunidades étnicas ni restringen los tiempos de diálogo, deliberación y concertación propios del proceso. **Parágrafo 2.** Cuando la complejidad técnica, territorial o logística del proceso lo justifique, la DANCP podrá ampliar los plazos a su cargo mediante acto administrativo motivado, por una sola vez y hasta por quince (15) días hábiles adicionales, que deberá publicarse en el SICOP.	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 6.2: la consulta debe efectuarse "de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias". Ley 1437 de 2011 (CPACA), art. 46: "CONSULTA OBLIGATORIA. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar".
Artículo 13. Concertación de acuerdos. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, las empresas del proyecto y los representantes de las comunidades deberán reunirse para concertar los compromisos en beneficio de la comunidad impactada. La concertación deberá ser siempre la forma de decisión prevalente en los procesos de consulta que deberán intentarse por los menos 3 veces, con al menos un mes de diferencia para alcanzarlo. Concluido sin acuerdo al tercer intento, será la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa la encargada de decidir las formas de compensación a la comunidad mediante acto administrativo motivado que será susceptible de control judicial conforme a los mecanismos previstos en la constitución y la Ley. **Parágrafo 1.** La Dirección Nacional de Consulta Previa aplicará de oficio el test de proporcionalidad en treinta (30) días hábiles, verificando: 1. Que no se haya alcanzado el proceso de concertación por las partes pese a los intentos realizados. 2. Que el proceso se haya adelantado de buena fe y con participación efectiva, conforme al registro y los informes del Equipo Facilitador y las memorias documentales. 3. Que el proyecto persigue un fin constitucional legítimo y necesario. 4. Que no existe alternativa menos lesiva. La verificación de este criterio exigirá que la empresa demuestre haber evaluado alternativas de localización, de tecnología y de diseño del proyecto, y que ninguna	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 6.2: "Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".

de ellas permite evitar la afectación sobre la comunidad. 5. Que las compensaciones son proporcionales a la afectación. Si los cinco criterios se verifican de manera acumulativa, la Dirección Nacional de Consulta Previa expedirá resolución motivada autorizando la continuación del proyecto. **Parágrafo 2.** En los casos de archivo del trámite, los recursos no ejecutados del patrimonio autónomo serán reembolsados a la empresa en treinta (30) días. Los honorarios y gastos del Equipo Facilitador causados hasta la fecha del archivo se pagarán con cargo a la fiducia antes de la devolución. **Parágrafo 3.** Las reuniones de preconsulta, consulta y concertación se realizarán en el área geográfica de influencia del proyecto o en el territorio de la comunidad o comunidades involucradas. Excepcionalmente, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa podrá autorizar la realización de reuniones en un lugar diferente cuando concurran razones de seguridad, accesibilidad o fuerza mayor debidamente acreditadas. **Parágrafo 4.** La suscripción del acta de acuerdos o la expedición del acto administrativo de compensación por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa determina la finalización de la etapa de diálogo y concertación del proceso.	
Artículo 14. Ejecución de acuerdos. Los proyectos concertados se ejecutarán a través de la fiducia, con vinculación prioritaria de miembros de la comunidad conforme a la reglamentación de la Dirección de Consulta Previa, La	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 7.1: los pueblos interesados tienen derecho a "decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo" y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas

comunidad designará una veeduría de hasta tres miembros para acompañar la ejecución y reportar incumplimientos.	que los afecten directamente. Ley 850 de 2003 regula las veedurías ciudadanas.
Artículo 15. Memorias documentales. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa deberá levantar un acta de cada reunión. Dichas actas deben ir firmadas por los delegados de las entidades públicas, los representantes de las comunidades y un representante de la empresa. La negativa de firma de uno o varios no imposibilita protocolizar el acta. Se procurará porque las sesiones sean grabadas en audio y video.	Constitución Política, art. 29: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".
Artículo 16. Certificado de Cumplimiento de Consulta Previa. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa expedirá el Certificado de Cumplimiento de Consulta Previa CCCP en los diez (10) días hábiles siguientes a la protocolización de los acuerdos como cierre del proceso de Consulta Previa. El CCCP habilita el trámite de licencia ambiental. Los acuerdos protocolizados se ejecutarán a través de la fiducia conforme a los hitos de desembolso que reglamente la Dirección Nacional de Consulta Previa. Durante el período de seguimiento, la Dirección Nacional de Consulta Previa verificará periódicamente el cumplimiento y publicará los resultados en el SICOP. **Parágrafo.** El CCCP no impedirá la apertura de un nuevo proceso cuando la empresa introduzca modificaciones sustanciales al proyecto con posterioridad a la protocolización, entendiéndose como tales aquellas que alteren significativamente el área de influencia, la tecnología empleada, la escala de	Ley 1437 de 2011 (CPACA), art. 46: "Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar". El licenciamiento ambiental se rige, entre otras normas, por el Decreto 1076 de 2015.

producción o la naturaleza de los impactos previamente evaluados, La determinación corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa mediante acto administrativo motivado.	
Artículo 17. Seguimiento de acuerdos y medidas adoptadas. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa realizará el seguimiento a la ejecución de los acuerdos protocolizados que se adelanten a través de la fiducia de que trata el artículo 8", La sociedad fiduciaria. remitirá informes sobre el avance de ejecución, desembolsos realizados, hitos cumplidos y saldos disponibles, Cuando la Dirección verifique que la ejecución no avanza conforme a los hitos, podrá adoptar gradualmente: requerimiento a la sociedad fiduciaria para que presente plan correctivo en treinta (30) días; instrucción vinculante para que adopte medidas correctivas incluyendo cambio de contratistas o reestructuración de cronograma; y, persistiendo el incumplimiento por más de seis (6) meses, declaratoria de incumplimiento mediante acto administrativo motivado, caso en el cual la Dirección asumirá la instrucción de los recursos remanentes para completar la ejecución conforme a los instrumentos de planeación propia de la comunidad. Cuando la sociedad fiduciaria certifique la ejecución integral de los acuerdos y la Dirección lo verifique, se inscribirá la nota de cumplimiento en el SICOP y se extinguirán las obligaciones derivadas del proceso. **Parágrafo.** Las decisiones serán motivadas, se publicarán en el SICOP y serán susceptibles de control judicial conforme a los mecanismos previstos en la Constitución y la ley. La Dirección	Convenio 169 de la OIT, Ley 21 de 1991, art. 7.1, reconoce participación de los pueblos interesados en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas que los afecten directamente.

reglamentará el procedimiento de seguimiento y verificación de hitos.	
Artículo 18. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, reglamentarán la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación no podrá crear obligaciones para las comunidades étnicas ni modificar el contenido sustantivo del derecho a la Consulta Previa.	Constitución Política, art. 189.11: "Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".
Artículo 19. Artículo transitorio. Los procesos de Consulta Previa en curso a la fecha de promulgación de la presente Ley continuarán bajo las normas vigentes al momento de su inicio, El SICOP deberá integrar la información de los procesos activos dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en operación. La Mesa Técnica comenzará a funcionar a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para los procesos activos que así lo requieran. **Parágrafo:** cuando las comunidades y el responsable del proyecto, obra o actividad manifiesten de manera expresa y conjunta su voluntad de acogerse al procedimiento establecido en la presente ley, podrán solicitar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.	Constitución Política, art. 29: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Constitución Política, art. 83: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe".
Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Constitución Política, art. 4: "La Constitución es norma de normas". La vigencia y derogatoria de normas se rigen por las reglas generales del ordenamiento; no se identifica en la cláusula citada una lista concreta de disposiciones a derogar.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 3°. Entidad rectora. **...** 9. Expedir las certificaciones de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos, obras o actividades, conforme al procedimiento administrativo vigente.	**Artículo 3°. Entidad rectora.** **...** 9. Expedir las certificaciones de ~~presencia~~ **procedencia** de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos, obras o actividades, conforme al procedimiento administrativo vigente.
Artículo 5°. Sistema disciplinario por inasistencia.	**Artículo 5°. ~~Sistema disciplinario por inasistencia~~.** Asistencia y participación institucional.
Artículo 11. Caracterización. El Ministerio del Interior en cabeza de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa se encargará de consolidar la información de identificación antropológica, cultural, identitaria y territorial de las comunidades. El proceso de caracterización tendrá un plazo de seis (6) meses para su realización y servirá de soporte para los procesos de Consulta Previa con el fin de dar certeza a las partes y deberá actualizarse periódicamente mínimo cada 4 años. La información resultante de la caracterización será registrada en el SICOP y constituirá insumo para la expedición de las certificaciones de presencia a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa	**Artículo 11.** Caracterización. El Ministerio del Interior en cabeza de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa se encargará de consolidar la información de identificación antropológica, cultural, identitaria y territorial de las comunidades. El proceso de caracterización tendrá un plazo de seis (6) meses para su realización y servirá de soporte para los procesos de Consulta Previa con el fin de dar certeza a las partes y deberá actualizarse periódicamente mínimo cada 4 años. La información resultante de la caracterización será registrada en el SICOP y constituirá insumo para la expedición de las certificaciones de ~~presencia~~ **procedencia** a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa
Artículo 12°. Plazos administrativos del proceso. ... 2. Expedición de la certificación de presencia de las comunidades: la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa tendrá un plazo de quince (15) días hábiles contados desde la radicación de la solicitud completa para determinar la presencia de comunidades, con base en la información disponible en el Sistema de Información y Gestión de la Consulta Previa (SICOP) y en las demás fuentes de información actualizadas que reposen en la entidad.	**Artículo 12°. Plazos administrativos del proceso**. ... 2. Expedición de la certificación de ~~presencia~~ **procedencia** de las comunidades: la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa tendrá un plazo de quince (15) días hábiles contados desde la radicación de la solicitud completa para determinar la ~~presencia~~ **procedencia** de comunidades, con base en la información disponible en el Sistema de Información y Gestión de la Consulta Previa (SICOP) y en las demás fuentes de información actualizadas que reposen en la entidad.
Artículo 12°. Plazos administrativos del proceso. ... 3. Selección y remisión del protocolo metodológico diferenciado: cinco (5) días hábiles desde la expedición de la certificación positiva de presencia.	**Artículo 12°. Plazos administrativos del proceso**. ... 3. Selección y remisión del protocolo metodológico diferenciado: cinco (5) días hábiles desde la expedición de la certificación positiva de **procedencia** ~~presencia~~.

VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa lo siguiente respecto del impacto fiscal del presente proyecto de ley.

El proyecto no ordena gasto público. Su estructura financiera se establece con cargo a la fiducia que constituye la empresa del proyecto, obra o actividad, y no con recursos del Presupuesto General de la Nación. Los honorarios y gastos logísticos del Equipo Facilitador, la asesoría técnica de las comunidades y la logística de las reuniones se cubren íntegramente a través de este mecanismo fiduciario, bajo una escala única de honorarios fijada por el Estado y con desembolsos atados a hitos verificables.

Las funciones que el proyecto asigna a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa corresponden al ejercicio ordinario de las competencias que ya le atribuyen el Decreto 2893 de 2011 y el Decreto 2353 de 2019, y se ejercerán con la estructura administrativa y los recursos de funcionamiento existentes. El proyecto no crea cargos ni amplía la planta de personal de ninguna entidad pública.

Los dos componentes que podrían requerir apropiación presupuestal son el. Sistema de Información de Consulta Previa y el proceso de caracterización de las comunidades. En ambos casos el proyecto emplea una fórmula de autorización y no de orden: faculta al Gobierno Nacional para incorporar los recursos correspondientes en el Presupuesto General de la Nación, en la sección del Ministerio del Interior y conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin imponer su ejecución. Se prevé además que ambos componentes puedan adelantarse mediante convenios de cooperación técnica o financiera, y que la caracterización se realice de manera progresiva y gradual atendiendo la disponibilidad presupuestal y la priorización de territorios con mayor concurrencia de procesos.

Finalmente, conforme a la jurisprudencia constitucional, el análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no un requisito cuya omisión vicie el trámite del proyecto, correspondiendo la carga principal de dicho análisis al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser la entidad que cuenta con los datos, los equipos técnicos y la capacidad estadística para realizarlo.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, el autor del proyecto y el ponente deberán incluir en la exposición de motivos un acápite en el que se describan las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa, como criterio orientador para que los congresistas determinen si se encuentran incursos en alguna causal de impedimento.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, establece que existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo pueda generar un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

La misma disposición define estos elementos en los siguientes términos:

> *"a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
>
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
>
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".*

La Ley 2003 de 2019 establece igualmente que, para todos los efectos, no existe conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, esto es, cuando el interés del congresista coincida o se fusione con los intereses de los electores.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado que no cualquier interés resulta suficiente para configurar un conflicto de interés. En Sentencia del 16 de julio de 2019, radicación 11001-03-15-000-2019-02830-00 (PI), con ponencia del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, precisó:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

En consecuencia, no se advierte de manera general la configuración de un conflicto de interés para la discusión y votación de la presente iniciativa. Sin perjuicio de lo anterior, corresponderá a cada congresista evaluar sus circunstancias particulares y determinar si existe alguna situación específica que pueda configurar un conflicto de interés en los términos de los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992.

La descripción anterior constituye un criterio orientador y no exime a los congresistas del deber de identificar y declarar cualquier otra circunstancia que, de acuerdo con su situación particular, pueda configurar un conflicto de interés durante el trámite del presente Proyecto de Ley.

IX. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL:

El Congreso de la República es competente para tramitar y aprobar la presente iniciativa en ejercicio de la función constituyente que le atribuye expresamente la Constitución Política.

En primer lugar, el artículo 114 de la Constitución establece:

> *"Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración".*

Esta disposición reconoce expresamente al Congreso la facultad de reformar la Constitución, competencia que debe ejercerse de conformidad con los procedimientos y límites establecidos por la propia Carta Política.

A su vez, el artículo 374 de la Constitución dispone:

> *"La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo".*

De esta manera, el Congreso constituye uno de los titulares expresamente habilitados por la Constitución para ejercer el poder de reforma constitucional.

Tratándose específicamente de reformas mediante acto legislativo, el artículo 375 de la Constitución establece:

> *"Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente".*

La misma disposición determina que el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos y establece las mayorías requeridas para su aprobación, así como las reglas especiales aplicables durante el segundo período.

En consecuencia, los artículos 114, 374 y 375 de la Constitución Política constituyen el fundamento constitucional directo de la competencia del Congreso de la República para conocer, debatir y aprobar el presente Proyecto de Ley.

COMPETENCIA LEGAL

LEY 3ª DE 1992. "POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 establece:

> *"Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*
>
> *Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*
>
> *Comisión Primera.*
>
> *Conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos".* (Subrayado fuera del texto original).

En consecuencia, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República es competente para conocer en primer debate del Proyecto de Ley 218 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones".

X. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicitar respetuosamente a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley 218 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establece el proceso administrativo de la consulta previa y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República
Ponente

PROYECTO DE LEY No. 218 DE 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LA CONSULTA PREVIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer el procedimiento administrativo que permita al Estado tener una estructura institucional operativa para el desarrollo de la Consulta Previa.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley aplican para la estructura administrativa del Estado que lleva a cabo el proceso de Consulta Previa, bajo responsabilidad de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior; los ministerios y entidades del orden nacional, las autoridades ambientales; personas jurídicas de derecho privado; las alcaldías y gobernaciones.

Artículo 3. Entidad rectora. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, es la entidad rectora del proceso de Consulta Previa.

Son sus funciones:

1. Administrar el Sistema de Información de Consulta Previa (SICOP)
2. Desarrollar la propuesta metodológica de la Consulta Previa y aplicar su desarrollo en todas sus fases, desde el inicio hasta el cierre, en coordinación con las entidades públicas involucradas.
3. Expedir los actos administrativos relativos a los acuerdos realizados o desiertos para cada consulta.
4. Convocar y presidir la Mesa Técnica
5. Definir mediante acto administrativo de carácter general los cronogramas del proceso, las tarifas logísticas y los formatos de reporte de información que deben cumplir para la Consulta Previa.
6. Establecer metodologías y articularse con los ministerios y direcciones responsables para la caracterización étnica y cultural de las comunidades étnicas en el marco del proceso de consulta previa.
7. Aplicar el Test de Proporcionalidad cuando no se alcance acuerdo en el proceso de concertación.
8. Expedir el Certificado de Cumplimiento de Consulta Previa CCCP
9. Expedir las certificaciones de procedencia de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos, obras o actividades, conforme al procedimiento administrativo vigente.
10. Ejercer el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos protocolizados y aplicar el régimen de incumplimiento.
11. Las demás que sean requeridas para el cumplimiento de las funciones.

Artículo 4. Obligaciones de las entidades nacionales en el proceso. Los ministerios y entidades nacionales y locales sobre los cuales se requiera participación o respuesta en el proceso de Consulta Previa tendrán las siguientes obligaciones:

1. Responder las solicitudes de información solicitadas por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.
2. Participar en las reuniones de coordinación y preparación institucional cuando sean convocadas por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.
3. Aportar información técnica sectorial para la caracterización del área de influencia de la Consulta Previa
4. Atender los requerimientos por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa e incluir en sus Planes Estratégicos Institucionales metas relacionadas con la gestión de procesos de Consulta Previa en su sector.
5. Atender los requerimientos formulados por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y designar, dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud, un funcionario del nivel directivo con capacidad de decisión, quien actuará como punto de contacto permanente y enlace institucional.

Artículo 5. Asistencia y participación institucional. Los representantes de las entidades públicas que sean convocados a las instancias y reuniones de los procesos de consulta previa deberán asistir salvo que exista causa justificada previamente informada a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

Cuando se presenten inasistencias injustificadas reiteradas que puedan constituir un incumplimiento de los deberes funcionales, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa remitirá el informe y los soportes correspondientes a la Oficina de Control Disciplinario Interno de la entidad a la que pertenezca el servidor, para que, en el marco de sus competencias, determine la procedencia de iniciar la actuación disciplinaria correspondiente, de conformidad con el Código General Disciplinario y demás normas aplicables.

Artículo 6. Mesa Técnica de Consulta Previa. Crease la Mesa Técnica de Consulta Previa que resolverá situaciones sobrevinientes, extraordinarias o circunstanciales de los procesos en ejecución, la resolución de las solicitudes se realizará en un término máximo de un (1) mes desde la manifestación de la situación. Estará conformada por los siguientes miembros con voz y voto:

1. El Director de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior quien la Presidirá.
2. Un (1) delegado del Departamento Nacional de Planeación
3. Un (1) delegado del Ministerio o entidad nacional competente según el sector del proyecto.
4. Un (1) delegado de la ANLA cuando el proceso esté vinculado a un trámite de licencia ambiental.
5. Un (1) representante de las comunidades sujetos de la Consulta Previa.

Serán invitados permanentes con voz pero sin voto: un representante de la empresa solicitante del proyecto, un delegado de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y el Equipo Facilitador que acompañará permanentemente los espacios de diálogo del proceso. Sus informes serán insumo para las decisiones de la Mesa Técnica, sin que ello sustituya la competencia de esta última para resolver las situaciones previstas en este artículo.

Las decisiones se adoptarán por mayoría simple y serán vinculantes para las partes.

La Mesa Técnica actuará cuando:

1. Cuando vencido el cronograma del proceso de consulta, incluyendo su prórroga, no se haya suscrito avances o protocolizados acuerdos.
2. Cuando surjan situaciones sobrevinientes que bloqueen el avance del proceso y que no puedan resolverse en el marco ordinario del mismo.
3. Cuando existan controversias sobre la composición de las partes del proceso que afecten su continuidad.
6. Cuando la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa lo estime necesario por razones de urgencia o por situaciones de seguridad que afecten el proceso.

Artículo 7. Equipo Facilitador de la Dirección de Consulta Previa y asesores técnicos. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa conformará y acreditará un Equipo Facilitador, integrado por servidores públicos o profesionales externos con formación en diálogo intercultural y experticia en los campos disciplinarios que involucren los proyectos, encargado de aplicar el protocolo metodológico establecido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, así como de conducir, documentar y sistematizar los espacios de diálogo de las fases de preconsulta y consulta, incluida la elaboración del acta de acuerdos.

La Dirección designará el Equipo Facilitador y asesor dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación de la adaptación metodológica con cargo al Registro de Facilitadores de Consulta Previa que administrará la Dirección. Su designación para cada proceso no podrá recaer en personas vinculadas laboral o contractualmente con la empresa.

El Equipo Facilitador actuará bajo la dirección exclusiva de la Dirección de Consulta Previa.

Créase el Registro Nacional de Facilitadores y Asesores de Consulta Previa, administrado por la Dirección como instrumento público de acreditación de los profesionales que intervienen en los procesos, con dos categorías de inscripción: Facilitadores, habilitados para ser designados por la Dirección; y asesores técnicos, habilitados para ser seleccionado por las comunidades. Un mismo profesional no podrá desempeñar ambas funciones en un mismo proceso. El Registro formará parte del SICOP y será de consulta pública.

Las comunidades participantes en el proceso contarán con asesoría técnica especializada representada en los asesores, cuyos profesionales serán seleccionados libremente por la comunidad a partir del Registro Nacional de Facilitadores y Asesores de Consulta Previa que administrará la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. La asesoría técnica tendrá por objeto apoyar a la comunidad en la comprensión de los aspectos técnicos, ambientales, jurídicos y económicos del proyecto y en la formulación de sus propuestas durante la concertación.

Parágrafo 1. Los honorarios y gastos logísticos del Equipo Facilitador y de la asesoría técnica de las comunidades se cubrirán con cargo a la fiducia de que trata el artículo 8º, y se desembolsarán conforme a los hitos de ejecución del proceso que reglamente la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. Cuando el Equipo Facilitador esté integrado por servidores públicos, la fiducia cubrirá únicamente sus viáticos y gastos logísticos de desplazamiento.

Parágrafo 2. Los honorarios del Equipo Facilitador y de la asesoría técnica se fijarán con base en una escala equivalente a la de los servidores públicos profesionales de la planta del Ministerio del Interior, según su nivel de experiencia y formación, sin que en ningún caso puedan superar dicha equivalencia. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa expedirá y actualizará periódicamente la tabla de honorarios.

Parágrafo 3. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa reglamentará los criterios de acreditación y régimen de incompatibilidades del Equipo Facilitador.

Artículo 8. Fiducia de administración del proceso. La empresa solicitante del proceso, constituirá un patrimonio autónomo mediante contrato de fiducia, cuyos desembolsos se realizarán por instrucción de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, previa verificación del cumplimiento de los hitos correspondientes, igualmente, podrá establecer mediante reglamentación mecanismos simplificados de administración de recursos para procesos cuyo valor total no supere el umbral que ella determine, El beneficiario será la comunidad como sujeto colectivo.

Cuando la empresa tenga más de un proceso de consulta previa activo, podrá constituir un solo patrimonio autónomo con subcuentas individualizadas por proceso. Cada subcuenta identificará la comunidad beneficiaria, el presupuesto aprobado desagregado por componentes y los hitos de desembolso correspondientes. Los recursos de cada subcuenta tienen destinación específica y no podrán aplicarse a un proceso distinto del que los originó.

La fiducia deberá constituirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación de la adaptación metodológica. Su constitución es requisito para el inicio de la fase de preconsulta.

La fiducia incluirá una partida específica para cubrir los honorarios y gastos logísticos del Equipo Facilitador y asesoría técnica y será entregada conforme a los hitos de desembolso y concertación que reglamente la Dirección Nacional de Consulta Previa.

Parágrafo: Los recursos administrados por la fiducia no podrán destinarse a entregas de dinero en favor de miembros individuales de la comunidad, de sus autoridades o representantes, ni de terceros que actúen por cuenta de ellos, La destinación de los recursos corresponde a la comunidad como sujeto colectivo, conforme a los acuerdos protocolizados.

Artículo 9. Sistema de Información de Consulta Previa. Regúlese el Sistema de Información de Consulta Previa (SICOP) como plataforma tecnológica única, pública e interoperable, administrada por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, que centraliza y georreferencia la información relevante para el proceso de Consulta Previa en Colombia.

El SICOP no crea un registro étnico o comunitario nuevo: integra y hace interoperables los registros ya existentes y la información que deben reportar la empresa y las entidades territoriales.

El SICOP incluirá un módulo público de trazabilidad de acuerdos que permita consultar, por comunidad y por territorio, los acuerdos concertados, los proyectos en ejecución y los proyectos ejecutados en cada proceso de Consulta Previa.

Se habilitará un módulo donde las comunidades postulen proyectos, de acuerdo a las prioridades de sus instrumentos de planeación, planes de vida, planes de etnodesarrollo y los que sean reconocidos para el proceso de concertación de compensaciones.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá incorporar en el Presupuesto General y conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos necesarios para el desarrollo, implementación, operación y mantenimiento del SICOP. La Dirección Nacional de Consulta Previa podrá igualmente celebrar convenios de cooperación técnica o financiera, nacional o internacional, para su implementación.

Artículo 10. Fuentes de información del SICOP. El SICOP integrará información proveniente de las siguientes fuentes:

1. Registros étnicos existentes del ministerio del interior y de otras entidades públicas que repose información para la caracterización de las comunidades.
2. Alcaldías y gobernaciones: información sobre presencia étnica en el municipio o departamento, incluyendo comunidades no registradas en las fuentes del Ministerio del Interior.
3. Información de identificación de comunidades étnicas obtenida por la empresa mediante debida diligencia. La empresa deberá entregar, un levantamiento georreferenciado de la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia, incluyendo la ubicación de asentamientos, zonas de uso habitual, autoridades o instancias de gobierno propio identificadas y cualquier otra información relevante para la caracterización. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa reglamentará los criterios de esta información como insumo para la caracterización de la presencia de comunidades.
4. Visitas de verificación en campo.
5. Instituciones académicas, culturales o investigativas especializadas con caracterización de comunidades.

Artículo 11. Caracterización. El Ministerio del Interior en cabeza de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa se encargará de consolidar la información de identificación antropológica, cultural, identitaria y territorial de las comunidades.

El proceso de caracterización tendrá un plazo de seis (6) meses para su realización y servirá de soporte para los procesos de Consulta Previa con el fin de dar certeza a las partes y deberá actualizarse periódicamente mínimo cada 4 años.

La información resultante de la caracterización será registrada en el SICOP y constituirá insumo para la expedición de las certificaciones de procedencia a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa

Artículo 12. Plazos administrativos del proceso. Las actuaciones administrativas a cargo del Estado y de la empresa en el proceso de Consulta Previa se sujetarán a los siguientes plazos máximos:

1. Verificación de la solicitud: tres (3) días hábiles desde la radicación por parte de la empresa. Si la información es insuficiente, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa requerirá su complementación a la empresa dentro del mismo término.

2. Expedición de la certificación de procedencia de las comunidades: la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa tendrá un plazo de quince (15) días hábiles contados desde la radicación de la solicitud completa para determinar la procedencia de comunidades, con base en la información disponible en el Sistema de Información y Gestión de la Consulta Previa (SICOP) y en las demás fuentes de información actualizadas que reposen en la entidad.

3. Selección y remisión del protocolo metodológico diferenciado: cinco (5) días hábiles desde la expedición de la certificación positiva de procedencia.

4. Presentación de la adaptación técnica, logística y presupuestal por parte de la empresa: quince (15) días hábiles desde la recepción del protocolo.

5. Aprobación o devolución con observaciones de la adaptación por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa: diez (10) días hábiles desde la presentación.

6. Designación del Equipo Facilitador: cinco (5) días hábiles desde la aprobación de la adaptación

7. Aplicación del test de proporcionalidad cuando no haya acuerdo: treinta (30) días hábiles desde la activación del procedimiento.

8. Expedición del CCCP: diez (10) días hábiles desde la protocolización de los acuerdos

Parágrafo 1. Los plazos establecidos en el presente artículo corresponden a actuaciones administrativas del Estado y la empresa. No constituyen límites al ejercicio del derecho a la Consulta Previa por parte de las comunidades étnicas ni restringen los tiempos de diálogo, deliberación y concertación propios del proceso.

Parágrafo 2. Cuando la complejidad técnica, territorial o logística del proceso lo justifique, la DANCP podrá ampliar los plazos a su cargo mediante acto administrativo motivado, por una sola vez y hasta por quince (15) días hábiles adicionales, que deberá publicarse en el SICOP.

Artículo 13. Concertación de acuerdos. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, las empresas del proyecto y los representantes de las comunidades deberán reunirse para concertar los compromisos en beneficio de la comunidad impactada.

La concertación deberá ser siempre la forma de decisión prevalente en los procesos de consulta que deberán intentarse por los menos 3 veces, con al menos un mes de diferencia para alcanzarlo.

Concluido sin acuerdo al tercer intento, será la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa la encargada de decidir las formas de compensación a la comunidad mediante acto administrativo motivado que será susceptible de control judicial conforme a los mecanismos previstos en la constitución y la Ley.

Parágrafo 1. La Dirección Nacional de Consulta Previa aplicará de oficio el test de proporcionalidad en treinta (30) días hábiles, verificando:

1. Que no se haya alcanzado el proceso de concertación por las partes pese a los intentos realizados.

2. Que el proceso se haya adelantado de buena fe y con participación efectiva, conforme al registro y los informes del Equipo Facilitador y las memorias documentales

3. Que el proyecto persigue un fin constitucional legítimo y necesario

4. Que no existe alternativa menos lesiva. La verificación de este criterio exigirá que la empresa demuestre haber evaluado alternativas de localización, de tecnología y de diseño del proyecto, y que ninguna de ellas permite evitar la afectación sobre la comunidad

5. Que las compensaciones son proporcionales a la afectación.

Si los cinco criterios se verifican de manera acumulativa, la Dirección Nacional de Consulta Previa expedirá resolución motivada autorizando la continuación del proyecto.

Parágrafo 2. En los casos de archivo del trámite, los recursos no ejecutados del patrimonio autónomo serán reembolsados a la empresa en treinta (30) días. Los honorarios y gastos del Equipo Facilitador causados hasta la fecha del archivo se pagarán con cargo a la fiducia antes de la devolución.

Parágrafo 3. Las reuniones de preconsulta, consulta y concertación se realizarán en el área geográfica de influencia del proyecto o en el territorio de la comunidad o comunidades involucradas. Excepcionalmente, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa podrá autorizar la realización de reuniones en un lugar diferente cuando concurran razones de seguridad, accesibilidad o fuerza mayor debidamente acreditadas.

Parágrafo 4. La suscripción del acta de acuerdos o la expedición del acto administrativo de compensación por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa determina la finalización de la etapa de diálogo y concertación del proceso.

Artículo 14. Ejecución de acuerdos. Los proyectos concertados se ejecutarán a través de la fiducia, con vinculación prioritaria de miembros de la comunidad conforme a la reglamentación de la Dirección de Consulta Previa. La comunidad designará una veeduría de hasta tres miembros para acompañar la ejecución y reportar incumplimientos.

Artículo 15. Memorias documentales. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa deberá levantar un acta de cada reunión. Dichas actas deben ir firmadas por los delegados de las entidades públicas, los representantes de las comunidades y un representante de la empresa.

La negativa de firma de uno o varios no imposibilita protocolizar el acta. Se procurará porque las sesiones sean grabadas en audio y video.

Artículo 16. Certificado de Cumplimiento de Consulta Previa. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa expedirá el Certificado de Cumplimiento de Consulta Previa CCCP en los diez (10) días hábiles siguientes a la protocolización de los acuerdos como cierre del proceso de Consulta Previa. El CCCP habilita el trámite de licencia ambiental.

Los acuerdos protocolizados se ejecutarán a través de la fiducia conforme a los hitos de desembolso que reglamente la Dirección Nacional de Consulta Previa. Durante el período de seguimiento, la Dirección Nacional de Consulta Previa verificará periódicamente el cumplimiento y publicará los resultados en el SICOP.

Parágrafo. El CCCP no impedirá la apertura de un nuevo proceso cuando la empresa introduzca modificaciones sustanciales al proyecto con posterioridad a la protocolización, entendiéndose como tales aquellas que alteren significativamente el área de influencia, la tecnología empleada, la escala de producción o la naturaleza de los impactos previamente evaluados. La determinación corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa mediante acto administrativo motivado.

Artículo 17. Seguimiento de acuerdos y medidas adoptadas. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa realizará el seguimiento a la ejecución de los acuerdos protocolizados que se adelanten a través de la fiducia de que trata el artículo 8º. La sociedad fiduciaria remitirá informes sobre el avance de ejecución, desembolsos realizados, hitos cumplidos y saldos disponibles. Cuando la Dirección verifique que la ejecución no avanza conforme a los hitos, podrá adoptar gradualmente: requerimiento a la sociedad fiduciaria para que presente plan correctivo en treinta (30) días; instrucción vinculante para que adopte medidas correctivas incluyendo cambio de contratistas o reestructuración de cronograma; y, persistiendo el incumplimiento por más de seis (6) meses, declaratoria de incumplimiento mediante acto administrativo motivado, caso en el cual la Dirección asumirá la instrucción de los recursos remanentes para completar la ejecución conforme a los instrumentos de planeación propia de la comunidad.

Cuando la sociedad fiduciaria certifique la ejecución integral de los acuerdos y la Dirección lo verifique, se inscribirá la nota de cumplimiento en el SICOP y se extinguirán las obligaciones derivadas del proceso.

Parágrafo. Las decisiones serán motivadas, se publicarán en el SICOP y serán susceptibles de control judicial conforme a los mecanismos previstos en la Constitución y la ley. La Dirección reglamentará el procedimiento de seguimiento y verificación de hitos.

Artículo 18. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, reglamentarán la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación no podrá crear obligaciones para las comunidades étnicas ni modificar el contenido sustantivo del derecho a la Consulta Previa.

Artículo 19. Artículo transitorio. Los procesos de Consulta Previa en curso a la fecha de promulgación de la presente Ley continuarán bajo las normas vigentes al momento de su inicio. El SICOP deberá integrar la información de los procesos activos dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en operación. La Mesa Técnica comenzará a funcionar a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para los procesos activos que así lo requieran.

Parágrafo: cuando las comunidades y el responsable del proyecto, obra o actividad manifiesten de manera expresa y conjunta su voluntad de acogerse al procedimiento establecido en la presente ley, podrán solicitar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2026

Señor
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Señor
José Nicolás Gómez Medina
Vicepresidente
Señor
Emiliano Bravo Rivera
Secretario
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate del Proyecto de Ley 050 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)".

Cordial saludo. En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, remitida por el doctor Emiliano Bravo Rivera, secretario de esta célula congresual, mediante oficio de 31 de agosto de 2026, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso-, rindo informe de ponencia positiva, con modificaciones, para primer debate del Proyecto de Ley N.º 050 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)".

Atentamente,

Iván Cepeda Castro
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley 050 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)".

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley 050 de 2026 Senado es de autoría de los senadores Pedro Hernando Flórez Porras y Miguel Ángel Grisales Suárez.

Esta iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República el 22 de julio de 2026[1].

El 31 de agosto de 2026, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó al senador Iván Cepeda Castro como ponente para el primer debate. El 15 de septiembre de 2026, se solicitó una prórroga para presentar la ponencia, que la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República concedió el 21 de septiembre de 2026.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el Decreto Ley 893 de 2017, modificado por la Ley 2565 de 2026, con el fin de establecer un mecanismo que permita evaluar la inclusión excepcional de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), conforme a los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz y preservando el carácter focalizado y prioritario de estos programas.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley presentado por los autores consta de cinco artículos:

El artículo primero fija el objeto, modificar el Decreto Ley 893 de 2017 para establecer los mecanismos de inclusión de nuevos municipios en los PDET, atendiendo a condiciones de vulnerabilidad, conflictividad, pobreza, debilidad institucional o afectación por el conflicto armado, conforme al Acuerdo Final de Paz.

El artículo segundo modifica el artículo 1 del decreto para fijar el marco de formulación y ejecución de los PDET y prevé que estos podrán ampliarse a nuevos municipios.

El artículo tercero faculta al Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), para proponer la inclusión de nuevos municipios previa evaluación técnica sustentada en al menos uno de los criterios definidos (afectación por el conflicto, pobreza multidimensional, déficit de bienes y servicios públicos, economías ilícitas, débil presencia institucional o peticiones territoriales); la propuesta, evaluada por la ART, se presenta al OCAD Paz para su aprobación, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Reincorporación y del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y se oficializa mediante decreto.

El artículo cuarto dispone que el Gobierno Nacional reglamentará lo previsto en la ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.

El artículo quinto establece la vigencia de la ley y las derogatorias correspondientes.

A continuación, se identifican las modificaciones propuestas por los autores en contraste con las disposiciones normativas vigentes:

DECRETO LEY 893 DE 2017 Modificada por la Ley 2565 de 12 de febrero de 2026	**PROYECTO DE LEY 050 DE 2026 SENADO** Texto propuesto por los autores
Artículo 1. Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias. Parágrafo. Los planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico y campesino.	**Artículo 2**. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así: **Artículo I. Objeto.** El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la formulación y ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como instrumento de planificación y gestión para el desarrollo integral de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Los PDET podrán cubrir municipios seleccionados con base en los criterios definidos en el presente Decreto Ley y, en virtud de la presente ley, podrán ampliarse para incluir nuevos municipios, mediante el procedimiento establecido en el artículo 2A.
Artículo 2. Finalidad. Según lo establecido en el Acuerdo Final, cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3o del presente Decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.	**Artículo 3.** Adiciónese un artículo 2A al Decreto Ley 893 de 2017, así: **Inclusión de nuevos municipios en los PDET:** El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), podrá proponer la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, previa evaluación técnica que justifique su incorporación. La inclusión de nuevos municipios deberá sustentarse en al menos uno de los siguientes criterios: a) Alta afectación histórica por el conflicto armado. b) Niveles críticos de pobreza multidimensional. c) Déficit estructural de acceso a servicios públicos y bienes públicos. d) Presencia significativa de economías ilícitas. e) Débil presencia institucional del Estado. J) Peticiones expresas de comunidades o autoridades territoriales, con respaldo en procesos participativos. La propuesta de inclusión será evaluada por la ART y presentada para su aprobación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo Paz (OCAD Paz), instancia encargada de autorizar la incorporación de nuevos municipios, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Reincorporación y del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Una vez aprobada, la incorporación será oficializada mediante decreto del Gobierno Nacional. El municipio será integrado a la subregión PDET correspondiente o, de ser necesario, se conformará una nueva subregión.

Los artículos 1, 4 y 5 se refieren al objeto, su reglamentación y la vigencia del Proyecto de Ley.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Fundamento constitucional

El artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento[2]. La Corte Constitucional ha señalado que este mandato debe entenderse en un sentido amplio, no como una aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y conducir a la solución pacífica de los conflictos[3].

De igual forma, el artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, y el artículo 2 consagra como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución[4]. Estos mandatos imponen al Estado el deber de adoptar medidas orientadas a superar las condiciones de violencia estructural, exclusión e inequidad que afectan a los territorios más golpeados por el conflicto armado.

En desarrollo de este marco, el Acto Legislativo 01 de 2016 incorporó un procedimiento legislativo especial y facultades presidenciales para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016. Con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 2 de dicho Acto Legislativo, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 893 de 2017, que creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)[5].

Posteriormente, el Acto Legislativo 02 de 2017 adicionó un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, disponiendo que sus contenidos constituyen parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas de

[1] Gaceta del Congreso No. 974 de 2026.

[2] Constitución Política de Colombia, artículo 22.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 2000. Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[4] Constitución Política de Colombia, artículos 1 y 2.
[5] Decreto Ley 893 de 2017, "Por el cual se crean los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET".

implementación, y que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo[6]. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-630 de 2017, declaró exequible este Acto Legislativo y precisó que la obligación de cumplimiento se traduce en el deber de desplegar los mejores esfuerzos para materializar el Acuerdo Final, entendido como una política de Estado[7].

4.2. Fundamento legal

El Decreto Ley 893 de 2017 creó los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas del Acuerdo Final, en los municipios priorizados conforme a los criterios establecidos en el propio Acuerdo[8]. Según el punto 1.2 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad[9]. La cobertura geográfica se fijó inicialmente en 170 municipios agrupados en 16 subregiones PDET[10].

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-730 de 2017, declaró exequible el Decreto Ley 893 de 2017, reconociendo su naturaleza instrumental orientada a facilitar y asegurar la implementación de los puntos 1.2 y 6.2.3 del Acuerdo Final[11].

4.3. Competencia del Congreso de la República

El Congreso de la República es competente para tramitar la presente iniciativa por la vía legislativa ordinaria. Si bien el Decreto Ley 893 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016, ello no sustrae la materia de la órbita del legislador ordinario. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el procedimiento especial para la paz y dichas facultades extraordinarias no prohíben la utilización por parte del Congreso de las facultades y procedimientos ordinarios de producción normativa, y que el legislador conserva la competencia para modificar los decretos con fuerza de ley expedidos con base en esas facultades[12].

Al ejercer esa competencia, el Congreso actúa vinculado por el deber, previsto en el Acto Legislativo 02 de 2017, de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final, elevado a la categoría de política de Estado durante los tres periodos presidenciales posteriores a su firma. Se trata, en los términos de la Sentencia C-630 de 2017, de una obligación de medio, de manera que las autoridades conservan un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de desarrollar lo acordado[13]. En ese marco, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o a derechos fundamentales definidos en la Constitución, y los conexos con ellos, constituyen parámetros de interpretación y referentes de validez de las normas de implementación, con sujeción a las disposiciones constitucionales, sin que el Acuerdo Final opere como parámetro normativo autónomo ni desplace la supremacía de la Constitución[14].

V. JUSTIFICACIÓN

Los autores del proyecto sustentan la necesidad de estudiar la inclusión de municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en un conjunto de indicadores socioeconómicos y de afectación por el conflicto armado, entre ellos el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el número de víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV), la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) y el grado de aislamiento geográfico[15].

La presente ponencia se apoya en la información oficial más reciente disponible a nivel municipal, con el fin de dotar el debate de una base estadística actualizada. Para el análisis de pobreza se toma como referencia la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal del DANE, construida con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018[16], complementada con la serie de incidencia de pobreza multidimensional del conjunto de municipios PDET para el periodo 2018-2025, que permite observar su evolución reciente[17].

5.1. Análisis por subregiones

5.1.1. Departamento de Bolívar

En el departamento de Bolívar, los autores ponen como ejemplo los municipios de Montecristo, Río Viejo y Tiquisio, tomando como referencia comparativa los municipios de Arenal, Morales y Santa Rosa del Sur, que actualmente hacen parte del programa[18]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de estos municipios según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
Arenal	PDET actual	62,0	60,6	64,3
Morales	PDET actual	57,6	47,7	62,2
Santa Rosa del Sur	PDET actual	43,6	35,1	57,5
Montecristo	No PDET	70,1	64,9	72,0
Río Viejo	No PDET	48,9	50,3	46,9
Tiquisio	No PDET	50,7	41,7	58,6

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018).[19]

Los datos oficiales confirman que los tres municipios que no son PDET presentan niveles de pobreza multidimensional elevados y comparables a los de los municipios que sí lo son en el departamento. Montecristo, con una incidencia total del 70,1%, registra el nivel de pobreza más alto de los seis municipios analizados, superando a los tres municipios que ya son beneficiarios del programa. Por su parte, Río Viejo (48,9%) y Tiquisio (50,7%) se ubican en un rango equiparable al de Santa Rosa del Sur (43,6%), municipio PDET vigente, e incluso por encima de este.

Además de los indicadores de pobreza multidimensional, los autores complementan su análisis con otros datos. Según los autores, los municipios que ponen como ejemplo registran Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del 68,3% en Montecristo, 66,52% en Río Viejo y 45,47% en Tiquisio; un número de víctimas del conflicto registradas en el RUV de 9.876, 8.954 y 9.203 respectivamente; presencia alta de Grupos Armados Organizados en los tres municipios, en igual magnitud que en los municipios PDET vigentes de Arenal, Morales y Santa Rosa del Sur; y condiciones de aislamiento geográfico clasificadas como altas en Montecristo y Río Viejo[20].

5.1.2. Departamento de Córdoba

En el departamento de Córdoba, los municipios de Puerto Libertador, San José de Uré y Montelíbano se toman como referencia comparativa con los municipios de Tierralta y Valencia, que actualmente hacen parte del programa PDET[21]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de estos municipios según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
Tierralta	PDET actual	63,8	53,3	73,7
Valencia	PDET actual	53,1	39,8	65,0
Puerto Libertador	No PDET	58,9	41,3	67,5
San José de Uré	No PDET	61,3	54,1	67,5
Montelíbano	No PDET	41,1	33,7	67,0

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018).[22]

Puerto Libertador (58,9%) y San José de Uré (61,3%) presentan niveles de pobreza multidimensional plenamente equiparables a los de los municipios PDET vigentes del departamento: San José de Uré se ubica prácticamente al nivel de Tierralta (63,8%), el municipio PDET con mayor incidencia, y ambos superan a Valencia (53,1%). En el caso de Montelíbano, la incidencia total (41,1%) es más baja, pero la desagregación revela que su zona de centros poblados y rural disperso alcanza un 67,0%, equivalente a la de los demás municipios analizados, lo que evidencia una marcada brecha urbano-rural en su territorio.

En todos los casos, la pobreza multidimensional es sustancialmente más alta en las áreas rurales, que superan el 65% en los cinco municipios. Esta convergencia de indicadores en las zonas rurales dispersas, precisamente las que el enfoque territorial de los PDET busca transformar.

A lo anterior se suman los criterios de afectación por el conflicto armado y presencia de actores armados que los autores desarrollan en la exposición de motivos. Según esta, Tierralta y Montelíbano registran el mayor número de víctimas del conflicto del grupo analizado, y la presencia de Grupos Armados Organizados se mantiene alta en los cinco municipios[23].

Según los autores, los municipios analizados presentan además indicadores de NBI del 58,9% en Puerto Libertador, 68,5% en San José de Uré y 26,9% en Montelíbano; cifras de víctimas del conflicto (RUV) de 11.430, 6.790 y 37.119 respectivamente, siendo Montelíbano, junto con el municipio PDET de Tierralta, con 44.978, uno de los de mayor victimización del grupo analizado; presencia alta de Grupos Armados Organizados en los cinco municipios; y aislamiento geográfico clasificado como alto en San José de Uré[24].

5.1.3. Departamento de Sucre

En el departamento de Sucre, el proyecto pone como ejemplo los municipios de Toluviejo, Colosó y San Antonio de Palmito, tomando como referencia comparativa los municipios de San Onofre, Ovejas y Chalán, que actualmente hacen parte del programa PDET[25]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de estos municipios según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
San Onofre	PDET actual	69,0	55,9	77,5
Ovejas	PDET actual	51,5	40,4	63,1
Chalán	PDET actual	73,9	71,7	78,0
Toluviejo	No PDET	45,8	39,2	48,9
Colosó	No PDET	59,6	56,2	62,2
San Antonio de Palmito	No PDET	56,9	45,9	69,1

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente

---

[6] Acto Legislativo 02 de 2017, "Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".
[7] Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017. Magistrados ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.
[8] Decreto Ley 893 de 2017, Artículo 1. Objeto: "Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET] como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.".
[9] Acuerdo Final, punto 1.2, citado en los considerandos del Decreto Ley 893 de 2017.
[10] Decreto 1223 de 2020, "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio".
[11] Corte Constitucional, Sentencia C-730 de 2017. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.
[12] Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, consideraciones sobre el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, donde se precisa que dicho procedimiento "no eliminó ni suspendió los mecanismos permanentes de enmienda constitucional" y que el Congreso conserva sus competencias ordinarias en virtud de la cláusula general de competencia (arts. 114 y 150 C.P.). En el mismo sentido, Sentencia C-332 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, en cuanto reconoce que el legislador conserva la facultad de modificar los decretos con fuerza de ley expedidos al amparo de las facultades extraordinarias.
[13] Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017, núm. 2.3 y 2.5 de las consideraciones. La Corte concluyó que el Acto Legislativo 02 de 2017 "convierte el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado", y calificó dicho deber como una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, respecto de la cual las autoridades "gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados".
[14] Ibid., núm. 2.4. La Corte precisó que la expresión "validez" del inciso primero del artículo primero "hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el Acuerdo Final, así como a su concordancia con las finalidades del mismo". En concordancia, la Sentencia C-332 de 2017 advierte que el Acuerdo Final "no opera como parámetro normativo para el ejercicio de la función legislativa", por carecer de valor normativo autónomo.
[15] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 7.
[16] DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018), publicada el 31 de enero de 2020. Boletín técnico y anexos. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal
[17] DANE, Pobreza Multidimensional en los municipios PDET, serie 2018-2025, anexo publicado el 16 de julio de 2026 (incidencia agregada del conjunto PDET). Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional
[18] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 7-8.
[19] Cálculos a partir del anexo municipal de la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (DANE, CNPV 2018). Los valores corresponden a la incidencia total municipal; el DANE reporta además su desagregación en cabecera y en centros poblados y rural disperso. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal
[20] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 7 y 8.
[21] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 8.
[22] Cálculos a partir del anexo municipal de la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (DANE, CNPV 2018). Los valores corresponden a la incidencia total municipal y su desagregación en cabecera y en centros poblados y rural disperso. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal
[23] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 8.
[24] Ibid.
[25] Ibid.

Censal (CNPV 2018)[26].

Colosó, con una incidencia total del 59,6%, supera a Ovejas (51,5%), municipio PDET vigente, y se aproxima al nivel de San Onofre (69,0%). San Antonio de Palmito (56,9%) también se ubica por encima de Ovejas y presenta una zona de centros poblados y rural disperso del 69,1%, comparable a la de los municipios PDET del departamento.

En el caso de Toluviejo, la incidencia total de pobreza multidimensional (45,8%) sigue siendo superior en más del doble al promedio nacional, además de la afectación por el conflicto armado, la presencia de economías ilícitas o la débil presencia institucional[27].

Conforme a la exposición de motivos, los tres municipios de ejemplo comparten con los PDET vigentes del departamento la presencia de Grupos Armados Organizados y afectaciones derivadas del conflicto armado[28]. Asimismo, señalan cifras de NBI del 48,9% en Toluviejo, 61,03% en Colosó y 45,15% en San Antonio de Palmito; un número de víctimas del conflicto (RUV) de 6.100, 5.400 y 4.900 respectivamente; presencia media de Grupos Armados Organizados en los seis municipios; y aislamiento geográfico clasificado como alto en Colosó[29].

5.1.4. Departamento del Cesar

En el departamento del Cesar, los autores ponen como ejemplo los municipios de Pelaya, Gamarra y Curumaní, tomando como referencia comparativa los municipios de La Gloria, Pailitas y Tamalameque, que actualmente hacen parte del programa PDET[30]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de estos municipios según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
La Gloria	PDET actual	56,6	27,7	69,3
Pailitas	PDET actual	46,1	41,4	62,1
Tamalameque	PDET actual	47,5	42,5	51,2
Pelaya	No PDET	74,9	43,1	93,2
Gamarra	No PDET	48,6	46,5	52,5
Curumaní	No PDET	45,8	42,8	53,2

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018).[31]

Los datos oficiales ofrecen un respaldo claro a la propuesta en este departamento. Pelaya, con una incidencia total del 74,9%, registra el nivel de pobreza multidimensional más alto de los seis municipios analizados, por encima de los tres municipios PDET vigentes; su zona de centros poblados y rural disperso alcanza un 93,2%, una de las cifras más elevadas del país.

Por su parte, Gamarra (48,6%) y Curumaní (45,8%) se ubican en un rango prácticamente idéntico al de los municipios PDET vigentes de referencia: sus indicadores son equivalentes a los de Pailitas (46,1%) y Tamalameque (47,5%), que ya son beneficiarios del programa. Esta correspondencia demuestra que los municipios propuestos comparten con los actuales beneficiarios condiciones estructurales de pobreza del mismo orden.

Como en el resto de la región, la pobreza multidimensional se concentra en las zonas rurales, donde todos los municipios superan el 50% de incidencia. A estos indicadores se suman, según la exposición de motivos, la presencia de Grupos Armados Organizados y las afectaciones del conflicto armado que caracterizan a la subregión[32].

Según los autores, los municipios que ponen como ejemplo registran NBI del 67,37% en Pelaya, 67,28% en Gamarra y 59,8% en Curumaní, cifras cercanas a las de los municipios PDET vigentes de la subregión; un número de víctimas del conflicto (RUV) de 8.428, 1.788 y 19.017 respectivamente, siendo Curumaní el de mayor victimización de los seis municipios; presencia alta de Grupos Armados Organizados en Pelaya y Curumaní, y media en Gamarra; y condiciones de aislamiento clasificadas como medias en todos ellos[33].

5.1.5. Departamento del Magdalena

En el departamento del Magdalena, el proyecto presenta como ejemplo los municipios de Pijiño del Carmen, Santa Ana y Santa Bárbara de Pinto, tomando como referencia comparativa los municipios de El Banco, Guamal y San Sebastián de Buenavista, que actualmente hacen parte del programa PDET[34]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de estos municipios según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
El Banco	PDET actual	54,7	46,3	69,6
Guamal	PDET actual	60,3	35,4	72,3
San Sebastián de Buenavista	PDET actual	63,8	48,3	70,7
Pijiño del Carmen	Propuesto	60,8	55,7	66,0
Santa Ana	Propuesto	47,3	36,2	62,2
Santa Bárbara de Pinto	Propuesto	57,8	53,4	65,3

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018).[35]

Los datos se ubican en el mismo rango que los de los municipios PDET vigentes del departamento. Pijiño del Carmen, con una incidencia total del 60,8%, supera a El Banco (54,7%) y se sitúa prácticamente al nivel de Guamal (60,3%), ambos beneficiarios del programa. Santa Bárbara de Pinto (57,8%) presenta igualmente una incidencia comparable a la de los municipios PDET de referencia.

En el caso de Santa Ana, la incidencia total (47,3%), sigue siendo un nivel elevado, más del doble del promedio nacional, y su zona de centros poblados y rural disperso alcanza el 62,2%, equiparable a la de los demás municipios analizados.

En los seis municipios, la pobreza multidimensional se agudiza en las zonas de centros poblados y rural disperso, que superan el 62% de incidencia, lo que confirma la persistencia de brechas estructurales en las áreas rurales del sur del departamento. A ello se suman, las afectaciones del conflicto armado y la presencia de actores armados que caracterizan la subregión[36].

De acuerdo con los autores, estos municipios presentan además NBI del 55% en Pijiño del Carmen, 66,49% en Santa Ana y 80,25% en Santa Bárbara de Pinto, esta última cercana a la del municipio PDET de El Banco (82,9%); cifras de víctimas del conflicto (RUV) en un rango de 6.500 a 7.100 personas; presencia media de Grupos Armados Organizados en los seis municipios; y condiciones de aislamiento clasificadas como medias[37].

5.1.6. Departamento del Atlántico

El departamento del Atlántico no cuenta con ningún municipio vinculado a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Por esta razón, y como lo reconoce la propia exposición de motivos del proyecto, el análisis de los municipios Repelón, Suan y Manati, se realiza frente a municipios PDET de departamentos vecinos[38]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de los tres municipios de ejemplo, junto con la de municipios PDET vigentes de los departamentos limítrofes de Bolívar y Magdalena, según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
Repelón (Atlántico)	No PDET	54,6	55,2	53,3
Suan (Atlántico)	No PDET	43,8	43,3	55,6
Manatí (Atlántico)	No PDET	55,4	50,5	60,4
El Banco (Magdalena)	PDET vigente	54,7	46,3	69,6
Morales (Bolívar)	PDET vigente	57,6	47,7	62,2
Santa Rosa del Sur (Bolívar)	PDET vigente	43,6	35,1	57,5

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018).

La comparación con municipios PDET de los departamentos vecinos evidencia que los tres municipios de ejemplo presentan niveles de pobreza multidimensional plenamente equiparables a los de territorios que ya son beneficiarios del programa. Repelón (54,6%) y Manatí (55,4%) se sitúan prácticamente al mismo nivel que El Banco (54,7%) y Morales (57,6%), municipios PDET del Magdalena y de Bolívar respectivamente. Suan (43,8%), por su parte, registra una incidencia equivalente a la de Santa Rosa del Sur (43,6%), también beneficiario del programa.

Esta equivalencia es significativa, aunque el Atlántico suele asociarse a un departamento con menores niveles de pobreza por el peso de su área metropolitana, los municipios del sur del departamento, como Repelón, Suan y Manatí, comparten las condiciones estructurales de las subregiones ribereñas del bajo Magdalena, con incidencias de pobreza que duplican con creces el promedio nacional y que resultan comparables a las de los municipios PDET de la misma zona geográfica.

A los indicadores de pobreza se suman las afectaciones derivadas del conflicto armado, la presencia de actores armados y el aislamiento geográfico de estos municipios[39]. Según los autores, los tres municipios registran NBI del 58,1% en Repelón, 43,8% en Suan y 40,7% en Manatí; cifras de víctimas del conflicto (RUV) de 6.000, 5.500 y 5.800 respectivamente; presencia media de Grupos Armados Organizados en los tres municipios; y condiciones de aislamiento geográfico clasificadas como altas en Suan y Manatí[40].

5.1.7. Departamento de La Guajira

En el departamento de La Guajira, los autores ponen como ejemplo los municipios de Manaure, Uribia y Maicao, frente a los municipios de Fonseca, Barrancas, Hatonuevo, San Juan del Cesar y Distracción, que actualmente hacen parte del programa PDET[41]. La siguiente tabla presenta la incidencia de pobreza multidimensional de estos municipios según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018).

Municipio	Condición	IPM total (%)	IPM cabecera (%)	IPM rural (%)
Fonseca	PDET actual	40,2	30,8	48,6
Barrancas	PDET actual	46,7	38,4	56,8
Hatonuevo	PDET actual	43,3	32,6	61,8
San Juan del Cesar	PDET actual	36,6	28,9	51,0
Distracción	PDET actual	65,5	45,9	68,4
Manaure	No PDET	86,7	56,7	90,4
Uribia	No PDET	92,2	59,7	93,7
Maicao	No PDET	60,0	41,4	88,9

Fuente: elaboración propia con base en el DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018).[42]

Los datos oficiales ofrecen en este departamento el respaldo más contundente de toda la región a la propuesta del proyecto. Los tres municipios que se ponen como ejemplo registran niveles de pobreza multidimensional superiores a los de los cinco municipios que actualmente son beneficiarios del programa. Uribia, con una incidencia del 92,2%, es el municipio con mayor pobreza multidimensional de todo el país[43], y Manaure (86,7%) se ubica igualmente entre los más altos del territorio nacional. Ambos superan ampliamente a Distracción (65,5%), que es el municipio PDET vigente de mayor incidencia en el departamento.

---

[26] Cálculos a partir del anexo municipal de la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (DANE, CNPV 2018). Los valores corresponden a la incidencia total municipal y su desagregación en cabecera y en centros poblados y rural disperso. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal

[27] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 6.

[28] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 8.

[29] Ibid.

[30] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 8-9.

[31] Cálculos a partir del anexo municipal de la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (DANE, CNPV 2018). Los valores corresponden a la incidencia total municipal y su desagregación en cabecera y en centros poblados y rural disperso. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal

[32] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 8-9.

[33] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 8.

[34] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 9.

[35] Cálculos a partir del anexo municipal de la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (DANE, CNPV 2018). Los valores corresponden a la incidencia total municipal y su desagregación en cabecera y en centros poblados y rural disperso. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal

[36] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 9.

[37] Ibid.

[38] Ibid.

[39] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 9.

[40] Ibid.

[41] Ibid.

[42] Cálculos a partir del anexo municipal de la Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (DANE, CNPV 2018). Los valores corresponden a la incidencia total municipal y su desagregación en cabecera y en centros poblados y rural disperso. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal

[43] DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018), boletín técnico. Uribia registra la incidencia de pobreza multidimensional más alta del país (92,2%), seguida de Cumaribo (Vichada) y Alto Baudó (Chocó). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf

Maicao (60,0%), aunque con una incidencia total menor que la de Manaure y Uribia, también supera a cuatro de los cinco municipios PDET vigentes, y su zona de centros poblados y rural disperso alcanza el 88,9%, una de las más altas de la región. La brecha es especialmente marcada frente a municipios como Fonseca (40,2%) y San Juan del Cesar (36,6%), que ya son beneficiarios del programa pese a registrar niveles de pobreza considerablemente inferiores a los de los tres municipios del ejemplo.

Además, Manaure y Uribia concentran una parte muy significativa de la población indígena wayúu del país, y sus condiciones de pobreza multidimensional se combinan con altos niveles de aislamiento y con afectaciones históricas del conflicto armado[44]. Los autores señalan para estos municipios cifras de NBI del 67,3% en Manaure, 68,4% en Uribia y 60,5% en Maicao, superiores a las de los municipios PDET vigentes del departamento; un número de víctimas del conflicto (RUV) de 12.000, 15.500 y 18.200 respectivamente, notablemente más altas que las de los municipios PDET de referencia; presencia alta de Grupos Armados Organizados en los seis municipios; y condiciones de aislamiento clasificadas como altas en Manaure y Uribia[45].

5.1.8. Departamento del Huila

En el departamento del Huila, los autores ponen como ejemplo a los municipios de Íquira, Garzón, La Plata, Tello, Aipe, Campoalegre, Gigante y Colombia[46]. A diferencia de los departamentos de la región Caribe, la exposición de motivos sustenta la inclusión de estos municipios principalmente en su afectación histórica y reciente por el conflicto armado, más que en la comparación de indicadores de pobreza.

El Huila es uno de los departamentos con afectación estructural por el conflicto armado. Según el Registro Único de Víctimas, el departamento cuenta con 212.903 víctimas reconocidas, equivalentes al 17,7% de su población[47]. A ello se suman las dinámicas recientes de violencia, de acuerdo con la Oficina Asesora de Paz de la Gobernación del Huila, entre 2016 y 2021 se registraron en el departamento cerca de 1.100 asesinatos y 6.000 desplazamientos relacionados con el conflicto armado[48].

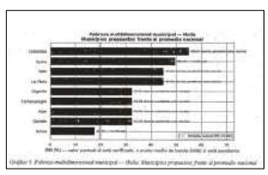

Imagen 1. Extraída de la exposición de motivos del autor. Gaceta 974 de 2026.

[44] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 9. No fueron contrastadas con fuentes primarias.
[45] Ibid.
[46] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 9-12.
[47] Unidad para las Víctimas, Registro Único de Víctimas (RUV). El departamento del Huila cuenta con 212.903 víctimas reconocidas, equivalentes al 17,7% de su población. Comunicado del 2 de julio de 2025. Disponible en: https://www.unidadvictimas.gov.co/entrego-indemnizaciones-346-victimas-conflicto-en-huila-por-mas-de-3800-millones/
[48] Oficina Asesora de Paz de la Gobernación del Huila, citada por Diario del Huila, "Radiografías de la violencia en el Huila" (5 de julio de 2022): entre 2016 y 2021 se registraron en el departamento 1.100 asesinatos y 6.000 desplazamientos relacionados con el conflicto armado. Disponible en: https://diariodelhuila.com/radiografias-de-la-violencia-en-el-huila/

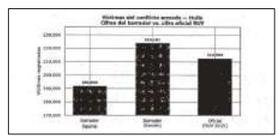

Imagen 2. Extraída de la exposición de motivos del autor. Gaceta 974 de 2026.

Campoalegre

Campoalegre ha sido escenario de graves hechos de violencia atribuidos a la Columna Móvil Teófilo Forero de las FARC. El 18 de octubre de 2002, este grupo asesinó a cuatro personas en la vereda El Esmero, el entonces alcalde del municipio, su sobrino y dos concejales, tras la retención de un vehículo de servicio público[49]. Años después, el 10 de julio de 2005, integrantes de la misma estructura atacaron el restaurante Puerta del Sol, donde la comunidad discutía un proyecto de vivienda de interés social; el ataque dejó cuatro muertos, entre ellos una menor de 13 años, y cinco heridos[50]. Estos hechos ilustran la persistencia y gravedad de la violencia contra la población civil y las autoridades locales del municipio.

Según los autores, además de la masacre de El Esmero (2002) y del restaurante Puerta del Sol (2005), Campoalegre resultó afectado por la masacre de los Nueve Concejales de Rivera (2006), relevante por la cercanía geográfica y la presencia de la misma estructura armada; e indican coberturas departamentales de servicios públicos en el Huila, energía 95,6%, acueducto 85,1%, alcantarillado 68,8%, gas natural 67,0%, recolección de basuras 68,3% e internet 25,9%, como referencia del rezago de la subregión[51].

Aipe

El municipio de Aipe registra una de las expresiones más tempranas de la violencia paramilitar en el departamento. El 17 de octubre de 1992, siete campesinos fueron sacados violentamente del municipio vecino de Campoalegre por un grupo armado, torturados y asesinados; sus cuerpos fueron hallados días después en la finca El Totumo, en jurisdicción de Aipe[52]. Aipe ha figurado, además, entre los municipios del Huila con registros significativos de desplazamiento forzado[53].

Según los autores, además de la masacre de El Totumo, en Aipe ocurrió el caso de Santa Rita (2010), en el que un niño de 10 años murió a causa de una esquirla de bala durante un operativo militar, y el municipio ha sido uno de los del Huila con registros significativos de desplazamiento forzado; añaden que, tras el Acuerdo de Paz, la aparición de grupos armados ilegales ha generado nuevas amenazas,

[49] Rutas del Conflicto, "Masacre de Campoalegre 2002"; y El Tiempo, "Las cicatrices que la guerra le dejó a Huila" (30 de septiembre de 2016). El 18 de octubre de 2002, la Columna Móvil Teófilo Forero de las FARC asesinó a cuatro personas en la vereda El Esmero: el alcalde Luis Antonio Mota Falla, su sobrino John Jairo Carvajal y los concejales Joaquín Perdomo Rojas y Jorge Silva Andrade. Disponible en: https://rutasdelconflicto.com/masacres/campoalegre-2002
[50] Rutas del Conflicto, "Masacre de Campoalegre 2005". El 10 de julio de 2005, integrantes de la Columna Móvil Teófilo Forero de las FARC atacaron el restaurante Puerta del Sol; murieron cuatro personas, entre ellas una menor de 13 años, y cinco resultaron heridas. Disponible en: https://rutasdelconflicto.com/masacres/campoalegre-2005
[51] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 11.
[52] Rutas del Conflicto, "Masacre de Aipe" (que cita documentación de Amnistía Internacional); y El Tiempo, "Huila: 7 labriegos asesinados" (22 de octubre de 1992). El 17 de octubre de 1992, siete campesinos fueron sacados del municipio de Campoalegre por un grupo paramilitar, torturados y asesinados; sus cuerpos fueron hallados en la finca El Totumo, en jurisdicción de Aipe. Disponible en: https://rutasdelconflicto.com/masacres/aipe
[53] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 11.

extorsiones y desplazamientos en zonas rurales[54].

La Plata

La Plata, ubicada en el suroccidente del departamento en límites con el Cauca, constituye un corredor estratégico que ha sido aprovechado por grupos armados ilegales. La gravedad de la situación de seguridad se hizo evidente con el atentado con motobomba perpetrado el 17 de abril de 2025 contra la estación de Policía del municipio, que dejó dos civiles muertos y al menos 31 heridos, varios de ellos menores de edad. El hecho fue atribuido al frente Hernando González Acosta del Estado Mayor Central de las disidencias de las FARC, y había sido precedido por advertencias de la Defensoría del Pueblo sobre el riesgo de este tipo de acciones en la región[55].

Señalan los autores que, La Plata ha sido históricamente un bastión de las FARC-EP, particularmente del Bloque Sur, y tras el Acuerdo de Paz de 2016 ha sido afectada por la Columna Móvil Dagoberto Ramos; añaden que en septiembre de 2024 se reportó el reclutamiento de cuatro niñas por grupos armados ilegales, y que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos documentó 53 casos de graves violaciones a los derechos de la niñez en el Huila durante 2022, figurando La Plata entre los municipios más afectados[56].

Íquira

Íquira ha sido afectada por la reconfiguración reciente del conflicto en el occidente del Huila, en la zona de frontera con el Cauca. El 10 de diciembre de 2023, integrantes de las disidencias de las FARC patrullaron con armas el centro poblado Valencia de la Paz, en la zona rural del municipio, sin presencia de la fuerza pública, hecho que fue ampliamente documentado y que evidenció el control territorial ejercido por estos grupos[57].

Según los autores, Íquira ha sufrido un impacto significativo por el conflicto armado desde los años noventa, con presencia de las FARC-EP y, posteriormente, de grupos paramilitares; afirman que la incidencia de pobreza multidimensional del municipio, según el DANE (CNPV 2018), es del 49,6%, cercana a la mitad de su población, y que persisten marcadas brechas urbano-rurales. En materia de servicios públicos, los autores señalan que la cobertura de acueducto en la zona rural es de apenas 70,4%, que cerca de 3 de cada 10 habitantes rurales no tienen agua por red, y que el 80% de las familias rurales manejan sus excretas de manera rudimentaria, lo que evidencia un déficit estructural en saneamiento básico[58].

Garzón, Tello, Gigante y Colombia

Los municipios de Garzón, Tello, Gigante y Colombia comparten dinámicas de afectación por el conflicto documentadas en la exposición de motivos, que incluyen la presencia histórica de las FARC-EP, la incursión paramilitar de finales de los años noventa y la reconfiguración reciente asociada a las disidencias[59]. En el caso de Gigante, los registros de memoria histórica dan cuenta de la magnitud del desplazamiento forzado, con una población cercana a 22.000 habitantes, el municipio reporta más de 6.700 víctimas de desplazamiento, equivalentes a más de un tercio de sus habitantes[60]. Estos municipios, ubicados en corredores estratégicos que conectan el centro del país con el sur y con los departamentos de Cauca, Caquetá y Tolima, han sido puntos de tránsito y disputa de actores armados a lo largo de distintas etapas del conflicto.

De manera complementaria, los autores desarrollan en la exposición de motivos la situación de cada uno de estos municipios. Según los autores, Garzón fue escenario, durante las décadas de 1980 y 1990, de la consolidación de las FARC-EP y, a finales de los años noventa, de la incursión del Bloque Calima de las AUC, con homicidios selectivos, desplazamiento forzado, amenazas y reclutamiento forzado; añaden que, más recientemente, grupos armados no estatales, incluidas disidencias de las FARC y el ELN, han intensificado su presencia disputando economías ilícitas, con uso documentado de drones con explosivos. Respecto de Tello, los autores señalan casos de extorsión reportados en 2017 en las veredas Anacleto García y Sierra por parte de la autodenominada "Resistencia Guerrillera Nacional", que impuso "manuales de convivencia", así como declaraciones por desplazamiento forzado. Sobre Gigante, afirman que hubo presencia de paramilitarismo y de disidencias de las FARC, con alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, y reportan datos de desplazamiento; y sobre Colombia, indican que su ubicación en el corredor del Páramo de Sumapaz lo convirtió en punto estratégico del conflicto, con presencia del Frente 17 de las FARC-EP y del Bloque Calima de las AUC, y con bajas coberturas de servicios públicos en la zona rural (acueducto del 66,5% y apenas 18,5% de agua potable)[61].

5.1.8.1. Consideración sobre la pobreza en los municipios del Huila

Según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018), municipios como Colombia (61,7%), Íquira (49,6%), Tello (44,5%) y La Plata (42,5%) registran incidencias de pobreza multidimensional que superan ampliamente el promedio nacional[62].

5.1.9. Departamento de Cundinamarca

En el departamento de Cundinamarca, los autores identifican un conjunto de municipios con alta afectación por el conflicto armado, entre ellos La Palma, Viotá, Cabrera y Quipile[63]. Según la Gobernación de Cundinamarca, el departamento cuenta con más de 177.115 víctimas reconocidas[64]. La provincia del Rionegro, en el noroccidente del departamento, fue una de las zonas más golpeadas por la confrontación entre guerrillas y grupos paramilitares durante las décadas de mayor intensidad del conflicto.

[54] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 11.
[55] Defensoría del Pueblo, "Defensoría del Pueblo había advertido sobre riesgo de atentados en Huila antes del ataque en La Plata" (Alerta Temprana N.º 025 de 2022); y prensa nacional. El atentado con motobomba del 17 de abril de 2025 (Jueves Santo) contra la estación de Policía de La Plata dejó dos civiles muertos y al menos 31 heridos, y fue atribuido al frente Hernando González Acosta del Estado Mayor Central de las disidencias de las FARC. Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-hab%C3%ADa-advertido-sobre-riesgo-de-atentados-en-huila-antes-del-ataque-en-la-plata
[56] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 10 y 11.
[57] La Silla Vacía, "La foto: disidencias de las Farc patrullan casco urbano de Íquira, Huila» (11 de diciembre de 2023); y El País, misma fecha. El 10 de diciembre de 2023, hombres armados de las disidencias patrullaron el centro poblado Valencia de la Paz, en Íquira, sin presencia de la fuerza pública. Disponible en: https://www.lasillavacia.com/en-vivo/la-foto-disidencias-de-las-farc-patrullan-casco-urbano-de-iquira-huila/
[58] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 9 y 10.
[59] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 10-12.
[60] Hacemos Memoria (Universidad de Antioquia), "Las voces diversas que resistieron al conflicto armado en el Huila" (2025). En Gigante, con una población cercana a 22.000 personas, se reportan más de 6.700 víctimas de desplazamiento forzado, equivalentes a más de un tercio de sus habitantes. Disponible en: https://hacemosmemoria.org/2025/02/05/las-voces-diversas-que-resistieron-al-conflicto-armado-en-el-huila/
[61] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 10 a 12.
[62] DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018). Incidencia total municipal de pobreza multidimensional. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal
[63] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 12-13.
[64] Gobernación de Cundinamarca, "Cundinamarca honra a las víctimas del conflicto armado" (9 de abril). El departamento cuenta con más de 177.115 víctimas reconocidas del conflicto armado. Disponible en: https://www.cundinamarca.gov.co/noticias/cundinamarca-honra-a-las-victimas-del-conflicto-armado-con-actos-simbolicos-y-acciones-concretas-de-reparacion

Municipio	Indicador	Valor	Año
La Palma	Personas desplazadas (año de mayor incidencia)	8.904 personas	2002
La Palma	Muertes por conflicto (Efecto adversario)	48 personas	2002
Viotá	Desplazados por conflicto armado	4.497 personas	2002

Nota: la cifra de Viotá del borrador original (4.497 personas desplazadas / 21% del total departamental en 2002)

Imagen 3. Extraída de la exposición de motivos del autor. Gaceta 974 de 2026.

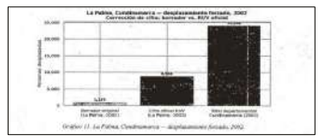

Gráfico 11. La Palma, Cundinamarca — desplazamiento forzado, 2002.

Imagen 4. Extraída de la exposición de motivos del autor. Gaceta 974 de 2026.

La Palma

La Palma es uno de los casos más representativos de la afectación por el conflicto en Cundinamarca. En 2002, en medio de la disputa territorial entre el Frente 22 de las FARC-EP y el Bloque Cundinamarca de las Autodefensas Unidas de Colombia[65], el municipio vivió una oleada de desplazamiento forzado que lo convirtió en el municipio con mayor población desplazada de todo el departamento. Según cifras del Registro Único de Víctimas recogidas por la Comisión de la Verdad, ese año se registraron 24.086 desplazamientos en Cundinamarca, con La Palma como epicentro[66]. La gravedad de la afectación llevó a que, años más tarde, La Palma fuera incluida entre los municipios del departamento con un plan de reparación colectiva aprobado por el Estado[67].

Según los autores, en La Palma se registraron en 2002 alrededor de 8.904 personas desplazadas, el año de mayor incidencia, en el marco de los enfrentamientos entre el Frente 22 de las FARC-EP y las Autodefensas de Cundinamarca; añaden que en 2003 se reportaron 48 muertes relacionadas con el conflicto, que la informalidad en la propiedad de la tierra dificultó los procesos de restitución y retorno, y que entre 2012 y 2015 la Unidad para las Víctimas invirtió 7.379 millones de pesos en el municipio, incluyendo 1.038 indemnizaciones y atención humanitaria para más de 3.000 víctimas[68].

Viotá

Viotá, en la provincia del Tequendama, comparte una historia de intensa afectación por el conflicto armado, asociada a su tradición de organización campesina y a la disputa de actores armados por el territorio. El municipio cuenta igualmente con un plan de reparación colectiva y ha sido denominado por la Gobernación de Cundinamarca como "laboratorio de postconflicto"; recientemente fue sede de un Centro Regional de Atención a Víctimas que cubre a más de 19.700 personas de 18 municipios de la región[69].

De acuerdo con la exposición de motivos, los autores señalan que en Viotá 60 de cada 100 habitantes fueron víctimas del conflicto armado, cifra muy superior al promedio departamental de 6 por cada 100; que en 2003 el municipio concentró el 21% del total de personas desplazadas en Cundinamarca, con 4.497 casos registrados; y que se han implementado programas de reparación colectiva y proyectos productivos para apoyar a las comunidades afectadas[70].

Cabrera y Quipile

Los municipios de Cabrera y Quipile completan el grupo de municipios cundinamarqueses que la exposición de motivos identifica por su afectación por el conflicto. En ambos, según expone el proyecto, la presencia histórica de grupos armados dejó afectaciones sobre la población y las instituciones locales, en el marco de las dinámicas de control territorial que caracterizaron a la región[71].

Según los autores, en Cabrera las FARC-EP y otros grupos armados ilegales impusieron normas de comportamiento y control social en las zonas rurales, afectando la vida cotidiana de los habitantes, y en la actualidad se han desarrollado iniciativas económicas lideradas por víctimas del conflicto para mejorar sus condiciones de vida. Respecto de Quipile, los autores afirman que entre 1995 y 2003 fue el municipio de Cundinamarca con mayor número de tomas por parte de las FARC-EP, incluyendo ataques a la fuerza pública y a entidades bancarias, y que se registraron casos de reclutamiento de menores; añaden que se han adelantado procesos de memoria histórica y reconciliación en el municipio[72].

Consideración final sobre los municipios de Cundinamarca

Los municipios de Cundinamarca identificados en la exposición de motivos comparten una afectación histórica por el conflicto armado que el Estado ha reconocido. A ello se suman, en varios casos, indicadores de pobreza multidimensional superiores al promedio nacional, según la medida oficial de fuente censal del DANE (CNPV 2018)[73].

VI. SOBRE LA INCLUSIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS PDET

6.1. Los criterios de priorización del Acuerdo Final como parámetro de la inclusión

La incorporación de nuevos municipios a los PDET debe estudiarse con rigor técnico y sujetarse a los criterios de priorización establecidos en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final de Paz. Estos criterios son cuatro: **(i)** los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas; **(ii)** el grado de afectación derivado del conflicto; **(iii)** la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y **(iv)** la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas[74]. Estos son, precisamente, los mismos criterios en los que se apoya la iniciativa de los autores, que sustentan la inclusión en indicadores como el Índice de Pobreza Multidimensional, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el número de víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas, la presencia de Grupos Armados Organizados y la débil presencia institucional del Estado. La presente ponencia no modifica ni sustituye ese marco de criterios, lo conserva y, sobre estos, propone únicamente crear la instancia encargada de aplicarlos con rigor y de manera reglada.

6.2. Marco normativo vigente

El referente aplicable es la Ley 2565 de 2026, que prorrogó la vigencia de los PDET hasta el 28 de mayo de 2037[75] y, en su artículo 7, dispuso la elaboración de un estudio técnico sobre el avance de la implementación y la actualización integral del mapa de los municipios PDET[76]. La evaluación de nuevas inclusiones debe anclarse en ese estudio y en esa actualización.

6.3. Sobre el carácter focalizado y prioritario de los PDET

Preservar el carácter focalizado y prioritario de los PDET exige que la decisión de ampliar su universo cuente con filtros técnicos, territoriales y comunitarios adecuados. Radicar esa decisión exclusivamente en el OCAD Paz no resulta apropiado por dos razones. La primera es de diseño: el OCAD Paz fue creado para viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con la Asignación para la Paz[77], y no para adoptar decisiones estructurales sobre el alcance de la política. La segunda es de dinámica: al sesionar de manera recurrente para aprobar inversiones, convertirlo en la instancia de inclusión abriría, en la práctica, un mecanismo de ampliación permanente, en el que nuevas solicitudes podrían considerarse en cada sesión, debilitando progresivamente el carácter excepcional que la ley y el Acuerdo Final atribuyen a la figura.

La condición de municipio PDET habilita el acceso a fuentes de inversión, solo a través de Obras por Impuestos se han movilizado más de 1,9 billones de pesos en municipios PDET y ZOMAC[78], lo que genera un incentivo permanente para que territorios busquen ser incorporados. De hecho, tras la prórroga de la Ley 2565 de 2026, varios municipios que hoy no acceden a estos beneficios han manifestado su aspiración de obtener la condición PDET[79]. Un procedimiento reglado y técnicamente sustentado es la mejor garantía de que la inclusión responda a las condiciones que dieron origen a la figura y no a presiones sectoriales o locales.

6.4. Sobre una Instancia Técnica e Interinstitucional de Evaluación

Por lo anterior, se propone crear la Instancia Técnica Interinstitucional de Evaluación de Nuevas Inclusiones, integrada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el gobernador y el alcalde que representan a las entidades territoriales en el OCAD Paz y un representante de las comunidades étnicas que participan en los mecanismos especiales de consulta de las subregiones PDET. La instancia evaluaría, cada dos (2) años, las solicitudes de inclusión, con fundamento en el estudio técnico y la actualización integral del mapa y con arreglo a los criterios de priorización del Acuerdo Final; el resultado se expresaría en un concepto técnico sobre la procedencia de la inclusión, con base en el cual el Gobierno Nacional podría disponer la incorporación mediante decreto.

Este diseño combina la capacidad técnica y fiscal de las entidades nacionales, la participación de las autoridades territoriales y el enfoque diferencial de las comunidades étnicas, y su periodicidad bienal asegura que la ampliación sea excepcional, reglada y sustentada en evidencia. Con ello, la inclusión de nuevos municipios deja de ser una decisión coyuntural para convertirse en el resultado de una evaluación objetiva que preserva el sentido focalizado y reparador de los PDET.

VII. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

En este sentido, el presente proyecto de ley al ser de carácter general no constituye un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Esto se debe a que su propósito es modificar el Decreto Ley 893 de 2017, modificado por la Ley 2565 de 2026, con el fin de establecer un mecanismo que permita evaluar la inclusión excepcional de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), conforme a los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz y preservando el carácter focalizado y prioritario de estos programas.

Por lo tanto, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés. Tampoco puede afirmarse que exista un beneficio particular, actual y directo que les impida participar en la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, no exime del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos que generen conflictos de interés. En tal caso, deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 del reglamento, que establece: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

---

[65] El desplazamiento en La Palma se produjo en el marco del enfrentamiento entre el Frente 22 de las FARC-EP y el Bloque Cundinamarca de las Autodefensas Unidas de Colombia. El Tiempo, "La Palma sobrevive entre dos fuegos" (5 de julio de 2003). Disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1020736

[66] Comisión de la Verdad, "La verdad contada desde los patios y kioscos de La Palma". Según cifras del Registro Único de Víctimas, en 2002 se registraron 24.086 desplazamientos en Cundinamarca, y La Palma fue el municipio con mayor población expulsada del departamento. Disponible en: https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-verdad-contada-desde-los-patios-y-kioscos-de-la-palma

[67] Unidad para las Víctimas, "La reparación colectiva, clave para dejar atrás el conflicto en Cundinamarca". Los planes de reparación colectiva de La Palma, Yacopí, Topaipí, El Peñón y Viotá fueron aprobados en 2014. Disponible en: https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/es/reparaci%C3%B3n-colectiva/la-reparaci%C3%B3n-colectiva-clave-para-dejar-atr%C3%A1s-el-conflicto-en-cundinamarca

[68] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 12 y 13.

[69] Gobernación de Cundinamarca, Unidad para las Víctimas. El municipio de Viotá, afectado históricamente por el conflicto, cuenta con un plan de reparación colectiva y ha sido denominado por la Gobernación "laboratorio de postconflicto". Recientemente se inauguró en Viotá un Centro Regional de Atención a Víctimas que cubre a más de 19.700 víctimas de 18 municipios. Disponible en: https://www.unidadvictimas.gov.co/zona-centro/

[70] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 13.

[71] Gaceta del Congreso 974 de 2026, pp. 12-13.

[72] Gaceta del Congreso 974 de 2026, p. 12 y 13.

[73] DANE, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fuente Censal (CNPV 2018). Incidencia total municipal de pobreza multidimensional. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal

[74] Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), punto 1.2.2.

[75] Congreso de la República, Ley 2565 de 2026, art. 2, que modificó el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017 y dispuso que los PDET estarán vigentes hasta el 28 de mayo de 2037.

[76] Ibid., art. 7, que adicionó al artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017 la conformación de una comisión, integrada por el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la ART, encargada de elaborar, en un término no mayor a un (1) año, un estudio técnico sobre el avance de la implementación y una actualización integral del mapa de los municipios PDET.

[77] Acto Legislativo 04 de 2017 y ficha institucional de la Agencia de Renovación del Territorio: el OCAD Paz es la instancia destinada a viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión financiados con la Asignación para la Paz. Disponible en: https://www.renovacionterritorio.gov.co/certificaciones-ocad-paz.

[78] Departamento Nacional de Planeación (DNP), información institucional sobre el mecanismo de Obras por Impuestos (2023): a través de este mecanismo se han movilizado más de $1,9 billones en municipios PDET y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-fortalecera-el-mecanismo-de-obras-por-impuestos-en-las-regiones-mas-afectadas-por-el-conflicto.aspx.

[79] El Colombiano, "Municipios del Oriente antioqueño siguen en una cruzada por beneficios de ser PDET" (5 de abril de 2026). Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-fortalecera-el-mecanismo-de-obras-por-impuestos-en-las-regiones-mas-afectadas-por-el-conflicto.aspx.

VIII. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con lo pautado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacer explícitos, en su exposición de motivos y en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso con la que serán atendidos, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el alcance de esta exigencia es distinto según se trate de iniciativas gubernamentales o de iniciativas de origen congresional. En la Sentencia C-075 de 2022, la Corte Constitucional reiteró que, tratándose de proyectos de iniciativa del Congreso, la responsabilidad del Legislador "no exige un análisis detallado y exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales"[80]. Esa consideración mínima supone que, durante la deliberación, los congresistas cuenten con información suficiente sobre el impacto de la medida. La misma jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que la carga principal del análisis de impacto fiscal recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[81], y que la eventual ausencia de su concepto no constituye, por sí sola, un vicio que impida el trámite ni la aprobación de la iniciativa[82].

Se advierte que el proyecto de ley no genera impacto fiscal, pues no ordena gasto público, no otorga beneficios tributarios ni crea nuevas fuentes de erogación a cargo del Presupuesto General de la Nación. Su contenido se limita a establecer un mecanismo técnico, interinstitucional y participativo para evaluar, la procedencia de incluir nuevos municipios en los PDET. No crea una nueva entidad ni requiere estructura administrativa adicional. Sus funciones se ejercerán con la capacidad técnica, administrativa y presupuestal con que ya cuentan las entidades. Además, la evaluación se apoya en el estudio técnico y la actualización integral del mapa de municipios PDET que ya ordenó el artículo 7 de la Ley 2565 de 2026, de modo que no impone cargas nuevas distintas a las previstas en el ordenamiento vigente.

Por otra parte, el proyecto no dispone la inclusión automática de ningún municipio ni asigna recursos a territorios determinados. Cualquier efecto presupuestal derivado de una futura inclusión tendría que definirlo y financiarlo el Gobierno en su momento, en el marco de sus competencias de programación presupuestal y en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Así, la ampliación del universo PDET solo procedería cuando exista sustento técnico y viabilidad financiera, lo que preserva el carácter focalizado de los programas y la disciplina fiscal que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 050 DE 2026 SENADO	PROPUESTA PLIEGO MODIFICATORIO	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
"Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los	"Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 ~~para permitir la inclusión de nuevos municipios en los~~	Se modifica el título
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"	~~Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET~~) y se crea una instancia técnica e interinstitucional para evaluar la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)."	
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Ley 893 de 2017, con el fin de establecer los mecanismos mediante los cuales se podrán incluir nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), atendiendo a condiciones de vulnerabilidad, conflictividad, pobreza, debilidad institucional o afectación por el conflicto armado interno, de conformidad con los principios del Acuerdo Final de Paz.	**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Ley 893 de 2017, **modificado por la Ley 2565 de 2026,** con el fin de ~~establecer los mecanismos mediante los cuales se podrán incluir establecer un~~ **mecanismo técnico, interinstitucional y participativo para evaluar la inclusión excepcional de** nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ~~atendiendo a condiciones de vulnerabilidad, conflictividad, pobreza, debilidad institucional o afectación por el conflicto armado interno, de conformidad con los principios del~~ conforme a los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz**, preservando el carácter focalizado y prioritario de estos programas.**	Se ajusta el objeto para crear una mecanismo técnico y participativo, conservando lo dispuesto en la Ley 2565 de 2026 que modificó el Decreto Ley 893 de 2017.
Artículo 2. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así: **Artículo 1. Objeto.** El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la formulación y ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como instrumento de planificación y gestión para el desarrollo integral de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Los PDET podrán cubrir municipios seleccionados con base en los criterios definidos en el presente Decreto Ley y, en virtud de la presente ley, podrán ampliarse para incluir nuevos	Se suprime el artículo.	Se mantiene el objeto del Decreto 893 de 2017.
municipios, mediante el procedimiento establecido en el artículo 2A.		
Artículo 3. Adiciónese un artículo 2A al Decreto Ley 893 de 2017, así: **Inclusión de nuevos municipios en los PDET.** El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), podrá proponer la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, previa evaluación técnica que justifique su incorporación. La inclusión de nuevos municipios deberá sustentarse en al menos uno de los siguientes criterios: a) Alta afectación histórica por el conflicto armado. b) Niveles críticos de pobreza multidimensional. c) Déficit estructural de acceso a servicios públicos y bienes públicos. d) Presencia significativa de economías ilícitas. e) Débil presencia institucional del Estado. f) Peticiones expresas de comunidades o autoridades territoriales, con respaldo en procesos participativos. La propuesta de inclusión será evaluada por la ART y presentada para su aprobación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo Paz (OCAD Paz), instancia encargada de autorizar la incorporación de nuevos municipios, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Reincorporación y del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Una vez aprobada, la incorporación será oficializada mediante decreto del Gobierno Nacional. El municipio será integrado a la subregión PDET correspondiente o, de ser necesario, se conformará una nueva subregión.	Artículo **ARTÍCULO ~~3~~2**. Adiciónese un ~~artículo 2A al~~ **parágrafo 4° al artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2565 de 2026, el cual quedará así**: ~~Inclusión de nuevos municipios en los PDET.~~ ~~El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), podrá proponer la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, previa evaluación técnica que justifique su incorporación.~~ ~~La inclusión de nuevos municipios deberá sustentarse en al menos uno de los siguientes criterios: a) Alta afectación histórica por el conflicto armado. b) Niveles críticos de pobreza multidimensional. c) Déficit estructural de acceso a servicios públicos y bienes públicos. d) Presencia significativa de economías ilícitas. e) Débil presencia institucional del Estado. f) Peticiones expresas de comunidades o autoridades territoriales, con respaldo en procesos participativos.~~ ~~La propuesta de inclusión será evaluada por la ART y presentada para su aprobación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo Paz (OCAD Paz), instancia encargada de autorizar la incorporación de nuevos municipios, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Reincorporación y del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.~~ ~~Una vez aprobada, la incorporación será oficializada mediante decreto del Gobierno Nacional. El municipio será integrado a la subregión PDET correspondiente o, de ser necesario, se conformará una nueva subregión.~~	Se adiciona un parágrafo al artículo 3 del Decreto, que regula la cobertura geográfica y al que la Ley 2565 de 2026 (art. 7) ya añadió el estudio técnico y la actualización integral del mapa (parágrafo 3), creando la Instancia Técnica Interinstitucional que evalúa las inclusiones cada dos (2) años.
	Parágrafo 4. Inclusión excepcional de nuevos municipios. De manera excepcional, y sin perjuicio del carácter focalizado y prioritario de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), podrá evaluarse la inclusión de nuevos municipios en los PDET con base en los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz y en el estudio técnico y la actualización integral del mapa de los municipios PDET previstos en el parágrafo 3 del presente artículo. **Para tal efecto, créase la Instancia Técnica Interinstitucional de Evaluación de Nuevas Inclusiones, conformada por:** **a) La Agencia de Renovación del Territorio (ART);** **b) El Departamento Nacional de Planeación (DNP);** **c) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público;** **d) El gobernador que represente a las entidades territoriales en el OCAD Paz;** **e) El alcalde que represente a los municipios en el OCAD Paz;** **f) Un representante de las comunidades étnicas que participan en los mecanismos especiales de consulta existentes en las subregiones PDET.** **La solicitud de inclusión excepcional podrá ser presentada por comunidades o autoridades territoriales, con respaldo en evaluación técnica previa que justifique su incorporación.** **La Instancia evaluará, cada dos (2) años, las solicitudes de inclusión de nuevos municipios conforme a los criterios de priorización establecidos en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final de Paz y con fundamento en el estudio técnico y la actualización integral del**	

[80] Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.
[81] Corte Constitucional. Sentencia C-286 de 2009. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
[82] Ibid.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 050 DE 2026 SENADO	PROPUESTA PLIEGO MODIFICATORIO	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
	mapa previstos en el parágrafo 3 del presente artículo. **El resultado de la evaluación se expresará en un concepto técnico de la Instancia sobre la procedencia de la inclusión. Con fundamento en dicho concepto, el Gobierno Nacional podrá disponer, mediante decreto reglamentario debidamente motivado, la incorporación de municipios al ámbito de aplicación de los PDET."**	
Artículo 4. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.	~~Artículo~~ **ARTÍCULO 43. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.	Se renumera (pasa de 4 a 3) por la supresión del artículo 2.
Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	~~Artículo~~ **ARTÍCULO 54. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se renumera (pasa de 5 a 4) por la supresión del artículo 2.

X. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5 de 1992, presento PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 050 de 2026 Senado "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 y se crea una instancia técnica e interinstitucional para evaluar la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)", de conformidad con el TEXTO PROPUESTO.

De los honorables senadores,

Iván Cepeda Castro
Senador de la República
Ponente

PROYECTO DE LEY N.° 050 DE 2026 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 893 DE 2017 Y SE CREA UNA INSTANCIA TÉCNICA E INTERINSTITUCIONAL PARA EVALUAR LA INCLUSIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Ley 893 de 2017, modificado por la Ley 2565 de 2026, con el fin de establecer un mecanismo técnico, interinstitucional y participativo para evaluar la inclusión excepcional de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), conforme a los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz, preservando el carácter focalizado y prioritario de estos programas.

ARTÍCULO 2. Adiciónese un parágrafo 4° al artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2565 de 2026, el cuál quedará así:

Parágrafo 4. Inclusión excepcional de nuevos municipios. De manera excepcional, y sin perjuicio del carácter focalizado y prioritario de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), podrá evaluarse la inclusión de nuevos municipios en los PDET con base en los criterios de priorización establecidos en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final de Paz y en el estudio técnico y la actualización integral del mapa de los municipios PDET previstos en el parágrafo 3 del presente artículo.

Para tal efecto, créase la Instancia Técnica Interinstitucional de Evaluación de Nuevas Inclusiones, conformada por:

a) La Agencia de Renovación del Territorio (ART);

b) El Departamento Nacional de Planeación (DNP);

c) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

d) El gobernador que represente a las entidades territoriales en el OCAD Paz;

e) El alcalde que represente a los municipios en el OCAD Paz;

f) Un representante de las comunidades étnicas que participan en los mecanismos especiales de consulta existentes en las subregiones PDET.

La solicitud de inclusión excepcional podrá ser presentada por comunidades o autoridades territoriales, con respaldo en evaluación técnica previa que justifique su incorporación.

La Instancia evaluará, cada dos (2) años, las solicitudes de inclusión de nuevos municipios conforme a los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz y con fundamento en el estudio técnico y la actualización integral del mapa previstos en el parágrafo 3 del presente artículo.

El resultado de la evaluación se expresará en un concepto técnico de la Instancia sobre la procedencia de la inclusión. Con fundamento en dicho concepto, el Gobierno Nacional podrá disponer la incorporación del municipio mediante decreto, caso en el cual este será integrado a la subregión PDET correspondiente.

ARTÍCULO 3. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 4. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores,

IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1572 - lunes, 19 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate 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. 1

Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate del Proyecto de Ley número 50 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017 para permitir la inclusión de nuevos municipios en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 1 3