



Comisión Primera Constitucional Permanente

C.P.C.P. 3.1 – 1043 - 2026
Bogotá, D.C., 4 de Mayo de 2026

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Respetado doctor:

De manera atenta y para los fines competentes, me permito remitir a usted copia de las Observaciones del **Proyecto de Ley Estatutaria No. 496 de 2025 Cámara No. 050 de 2025 Senado** “**Por la cual se reglamenta el artículo 246 de la Constitución Política y se establece la coordinación y articulación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, para garantizar la autonomía jurisdiccional de las comunidades y pueblos indígenas y se dictan otras disposiciones**”, presentadas por el Dr. PABLO ANDRES CORDOBA ACOSTA, Coordinador Comisión Normativa del CONSEJO DE ESTADO; Lo anterior, teniendo en cuenta que el Expediente de dicho Proyecto fue enviado a su despacho el día 28 de Abril de 2026

Cordial saludo,



AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional

C.C.: Ponentes para segundo debate: HH.RR. Alirio Uribe Muñoz -C-, Karyme Adrana Cotes Martínez -C-, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Duvalier Sánchez Arango, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernán Dario Cadavid Márquez, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres y Orlando Castillo Advíncula

*Anexo: Lo enunciado
Esther A.*

Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes
Carrera 7 N° 8 – 68, oficina 238 B www.camara.gov.co
PBX: (601) 8770720 Ext. 4289/4293/4288 - Email: comision.primera@camara.gov.co

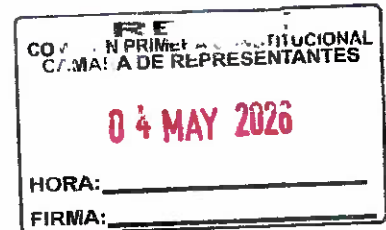


CONSEJO DE ESTADO

Bogotá D.C., 30 de abril de 2026.

Honorables
REPRESENTANTES A LA CÁMARA
Attn: **H.R. JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**
PRESIDENTE

Cámara de Representantes
comision.primer@camara.gov.co
debates.comisionprimera@camara.gov.co
Julian.lopez@camara.gov.co
Presidencia@camara.gov.co
heraclito.landinez@camara.gov.co
karyme.cotes@camara.gov.co
secretaria.general@camara.gov.co
Jaime.lacouture@camara.gov.co



Referencia: Proyecto de Ley Estatutaria 050 de 2025 «Por la cual se reglamenta el artículo 246 de la Constitución Política y se establece la coordinación y articulación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, para garantizar la autonomía jurisdiccional de las comunidades y pueblos indígenas y se dictan otras disposiciones».

Honorables Representantes:

En mi calidad de coordinador de la Comisión Normativa del Consejo de Estado, de manera atenta allego a sus Despachos las observaciones que se exponen enseguida en relación con el proyecto de ley de la referencia.

I. ANTECEDENTES

En el marco del Proyecto de Ley Estatutaria 287 de 2024, la Sala de Consulta y Servicio Civil (SCSC) emitió el Concepto PL0006 de 2024¹, en el que analizó el artículo 56, el

¹ 11 de diciembre de 2024.

cual atribuye a la Sala la competencia para resolver conflictos de competencia entre autoridades indígenas y autoridades administrativas. En dicho concepto, la SCSC advirtió que, pese al impacto directo de la medida sobre comunidades indígenas, no se evidenciaba el agotamiento del proceso de consulta previa respecto de esa disposición específica, lo que podría comprometer su validez constitucional.

La Sala fundamentó esta conclusión en que, aunque el proyecto había surtido un proceso general de consulta previa en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, el contenido del artículo 56 no hacía parte del articulado inicialmente concertado, sino que fue incorporado con posterioridad a dichas etapas, sin que existiera evidencia de su socialización y deliberación con las comunidades indígenas dentro de la ruta metodológica de consulta previa.

No obstante lo anterior, el Proyecto de Ley Estatutaria 287 de 2024 no culminó su trámite legislativo en una sola legislatura y fue archivado, sin que se subsanara la omisión advertida en relación con la falta de consulta previa del artículo 56.

II. EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 050 DE 2025²

- 2.1.** En la legislatura 2025–2026 fue radicado el Proyecto de Ley Estatutaria 050 de 2025, con el mismo objeto de reglamentar el artículo 246 de la Constitución Política en materia de coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional. Este proyecto retoma en lo sustancial el contenido del Proyecto de Ley Estatutaria 287 de 2024, incluyendo la regulación de los conflictos de competencia entre autoridades indígenas y autoridades administrativas.
- 2.2.** El Proyecto de Ley Estatutaria 050 de 2025 surtió su trámite en el Senado de la República, donde fue aprobado en primer y segundo debate³, y posteriormente fue remitido a la Cámara de Representantes, encontrándose actualmente en curso su trámite legislativo dentro del término de una sola legislatura exigido para las leyes estatutarias.

² «Por la cual se reglamenta el artículo 246 de la Constitución Política y se establece la coordinación y articulación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional, para garantizar la autonomía jurisdiccional de las comunidades y pueblos indígenas y se dictan otras disposiciones».

³ El 16 de septiembre del 2025, se presentó informe de ponencia positiva para primer debate y este se aprobó en la Comisión Primera Constitucional Permanente el 14 de octubre sin modificaciones. El 3 de noviembre se presentó informe de ponencia positiva para segundo debate y se aprobó en la Plenaria del Senado de la República el 12 de noviembre de 2025.

- 2.3. En el trámite surtido en el Senado de la República, el Proyecto de Ley Estatutaria 050 de 2025 fue aprobado en segundo debate el 12 de noviembre de 2025, manteniendo la regulación de los conflictos de competencia entre autoridades administrativas e indígenas, en los términos del artículo 53, que atribuye a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos su resolución, de conformidad con el artículo 39 del CPACA. El texto aprobado fue el siguiente:

“Artículo 53. Conflictos de competencia interadministrativa. En los casos en los que exista conflicto de competencias entre autoridades administrativas y Autoridades Indígenas ancestrales, se resolverá por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o por el Tribunal Administrativo, según sea el caso de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Para estos efectos se considerarán las mismas circunstancias previstas en el artículo 52 de la presente ley.”

- 2.4. No obstante, durante este trámite no se evidencia que se hubiera solicitado el concepto previo del Consejo de Estado, pese a tratarse de una disposición que incide directamente en la competencia de la SCSC, en los términos del numeral 1 del artículo 113 del CPACA.
- 2.5. Tampoco se advierte que el contenido específico de esta regulación haya sido objeto de consulta previa, en la medida en que, aunque el proyecto invoca un proceso general de consulta en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, no existe evidencia de que la disposición concreta (que amplía y redefine la competencia para resolver conflictos entre autoridades indígenas y administrativas) haya sido incorporada desde las etapas iniciales de concertación, ni de que hubiera sido socializada y deliberada de manera específica con las comunidades indígenas dentro de la ruta metodológica de consulta previa, lo que impide tener por satisfecho el estándar constitucional de consulta previa respecto de dicha disposición.
- 2.6. En el trámite en la Cámara de Representantes, el proyecto fue objeto de primer debate en la Comisión Primera el 14 de abril de 2026 (Gaceta 206 de 2026), instancia en la cual se introdujeron modificaciones al articulado, particularmente en lo relativo a la regulación de los conflictos de competencia entre autoridades administrativas e indígenas, hoy contenida en el artículo 54.
- 2.7. El Texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes estableció:

“Artículo 54. Conflictos de competencia interadministrativa. En los casos en los que exista conflicto de competencias entre autoridades administrativas y

Autoridades Indígenas ancestrales, se resolverá por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o por el Tribunal Administrativo, según sea el caso de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. En los conflictos donde se vean afectados bienes relacionados con el medio ambiente, se deben tener en cuenta los conceptos emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales. (Subrayas propias)."

- 2.8. El párrafo adicionado en el texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, relativo a la resolución de los conflictos de competencia interadministrativa, dispone que en los casos en que se vean involucrados bienes relacionados con el medio ambiente deberán tenerse en cuenta los conceptos emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
- 2.9. Dicha disposición fue incorporada sin que se hubiera solicitado el concepto previo del Consejo de Estado, pese a incidir directamente en el ejercicio de la función atribuida a la Sala de Consulta y Servicio Civil y a los Tribunales Administrativos, (numeral 1, artículo 113 del CPACA).
- 2.10. Asimismo, el citado párrafo configura vicios que pueden dar lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad en la medida en que: (i) introduce una injerencia indebida en la función jurisdiccional, al condicionar la decisión a conceptos de autoridades administrativas, vulnerando la independencia y autonomía judicial; (ii) desconoce la naturaleza del trámite de resolución de conflictos de competencia previsto en el artículo 39 del CPACA; y (iii) otorga carácter vinculante a conceptos emitidos por las CAR, lo que desborda el ámbito de sus funciones, en tanto estas no tienen atribuida una función consultiva, sino que, en ejercicio de su calidad de autoridades ambientales, emiten conceptos técnicos asociados a estudios ambientales dentro de procedimientos administrativos específicos, tal y como se pasa a desarrollar:

(i) Vulneración de la independencia y autonomía judicial

El párrafo de artículo 54 del mencionado Proyecto de Ley introduce una injerencia indebida en la función atribuida a la SCSC y a los Tribunales Administrativos, en la medida en que condiciona la resolución de los conflictos de competencia a los conceptos emitidos por las CAR, que son autoridades administrativas. Esta regla desconoce que la definición de conflictos competencias administrativas constituye una función de naturaleza especial, que debe ejercerse con plena independencia frente a otras autoridades, de conformidad con los artículos 228 y 230 de la Constitución. Al imponer la consideración obligatoria de criterios provenientes de entidades administrativas externas, el legislador afecta la autonomía decisional de la SCSC,

comprometiendo la garantía institucional de independencia judicial y alterando el equilibrio de los poderes públicos.

(ii) Desconocimiento de la naturaleza del conflicto de competencias administrativas (art. 39 CPACA)

El mencionado párrafo de artículo 54 desconoce la finalidad del procedimiento para resolver conflictos de competencia regulado en el artículo 39 del CPACA, el cual se circunscribe a determinar cuál es la autoridad administrativa competente para conocer y decidir una actuación administrativa, **sin que ello implique un pronunciamiento sobre el fondo del asunto**. En este sentido, la exigencia de tener en cuenta conceptos de las CAR introduce elementos propios de la valoración sustantiva del caso (particularmente en materia ambiental) que son ajenos a esta etapa procesal. La determinación de tales aspectos y la integración del sistema de fuentes aplicable son cuestiones que deben ser abordadas exclusivamente por la autoridad que resulte competente, no en la fase de definición de la competencia.

(iii) Otorgamiento indebido de carácter vinculante a los conceptos técnicos de las CAR.

El párrafo del artículo 54 modifica, de manera tácita, el régimen jurídico de los conceptos administrativos previsto en el artículo 28 del CPACA, según el cual estos no son «de obligatorio cumplimiento». En efecto, impone a la Sala de Consulta y Servicio Civil y a los Tribunales Administrativos la obligación de incorporar los conceptos emitidos por las CAR como elemento necesario de su decisión en la resolución de conflictos de competencia administrativa.

Sin embargo, las CAR no tienen atribuida una función consultiva en sentido estricto. De conformidad con su marco normativo, particularmente el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sus funciones se circunscriben al ejercicio de la autoridad ambiental, incluyendo la evaluación, control y seguimiento ambiental, así como la realización de estudios e investigaciones, en cuyo desarrollo emiten pronunciamientos de carácter técnico. En la misma línea, el Decreto 1076 de 2015 dispone que los estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos por parte de las autoridades ambientales competentes, lo que confirma que tales pronunciamientos se inscriben en procedimientos administrativos específicos y no en una función consultiva autónoma. Además, asignarle a las CAR facultades para rendir concepto en los casos de conflictos de competencia, indirectamente implica concederles facultades regulatorias ajenas a su naturaleza y funcionalidad dentro del Sistema Nacional Ambiental

Por lo tanto, se altera la naturaleza jurídica de dichos conceptos, al conferirles un efecto vinculante, desarticulando la coherencia del sistema de fuentes del derecho administrativo y desbordando el ámbito funcional de las CAR.

Por lo demás, es preciso señalar que las CAR no disponen de funciones regulatorias

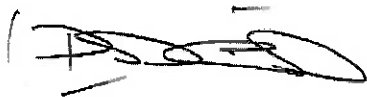
- 2.11. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta 390/2026, mantiene el texto del artículo 54 en los términos expuestos.

En consecuencia, el párrafo introducido en el artículo 54 del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes presenta serios reparos de constitucionalidad, en tanto desconoce la independencia y autonomía judicial, desnaturaliza el procedimiento de resolución de conflictos de competencia previsto en el artículo 39 del CPACA y excede el ámbito de las funciones propias de las CAR, al pretender que sus conceptos técnicos, emitidos en el marco de sus competencias como autoridades ambientales, condicionen la decisión sobre conflictos de competencia administrativa.

Adicionalmente, su incorporación se produjo sin el cumplimiento del deber de oír previamente al Consejo de Estado, pese a afectar directamente la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en los términos del artículo 113 del CPACA.

Por lo anterior, y con el fin de prevenir un vicio de inconstitucionalidad en la formación de la ley, resulta necesario que el referido párrafo sea suprimido en el texto que se concilie entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes, en respeto de la competencia constitucional y legal atribuida al Consejo de Estado, así como de las garantías de independencia y del equilibrio de poderes.

Cordialmente,



PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Coordinador Comisión Normativa
Consejo de Estado

Con copia: presidente de la Comisión Primera Cámara de Representantes