



BALANCE LEGISLATIVO

2025-2026

ILEX • ACCIÓN
JURÍDICA

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA JUSTICIA RACIAL

Balance legislativo para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera 2025–2026

Introducción

El seguimiento al Congreso de la República constituye una herramienta fundamental para evaluar en qué medida las demandas históricas de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera logran traducirse en decisiones legislativas concretas. En este contexto, el Centro de Estudios para la Justicia Racial (CEJR) de ILEX ha desarrollado una línea permanente de seguimiento al proceso legislativo colombiano. Este documento corresponde al cuarto balance legislativo y consolida un ejercicio de monitoreo descriptivo iniciado con la legislatura 2022-2023.

Más que registrar el número de proyectos radicados o su estado dentro del trámite parlamentario, estos balances buscan comprender cómo las demandas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ingresan o son excluidas de la agenda legislativa, así como identificar los avances y retrocesos en el Congreso de la República.

Este balance desarrolla dos ejercicios complementarios. En primer lugar, actualiza el estado de los proyectos identificados por ILEX en el **balance legislativo 2024-2025**, con el propósito de establecer cuáles fueron aprobados, archivados, retirados o modificados durante la legislatura siguiente, y precisar qué significan esos desenlaces para la población afrodescendiente, ya mapeados en la dicha legislatura.

Y en segundo lugar, el documento analiza los proyectos de ley y de acto legislativo radicados durante la legislatura 2025–2026 que pueden generar impactos directos o indirectos sobre los derechos, las condiciones de vida y los territorios de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera; la revisión prioriza iniciativas relacionadas con reparación histórica, participación política y laboral, representación étnica, derechos territoriales, etnoeducación, memoria, patrimonio cultural, vivienda y reconocimiento de los pueblos afrodescendientes.

Como en los anteriores balances legislativos, la recolección de información se basó en fuentes primarias y secundarias, como la sección de proyectos de ley y actos legislativos del Senado de la República, la sección de proyectos de ley y actos legislativos de la Cámara de Representantes, así como la página de la Comisión Legal Afrocolombiana. Además, se usaron fuentes complementarias como la página del programa del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes “Congreso Visible” y los reportes periodísticos.

Este documento, también incorpora proyectos de alcance general sobre ambiente, tierras, transición energética, seguridad, justicia penal, protección social, turismo, catastro y desarrollo rural, debido a que sus efectos pueden recaer de manera diferenciada sobre comunidades y territorios afrodescendientes porque definen la seguridad de sus territorios ancestrales, su autonomía económica y su supervivencia cultural.

El propósito no es presentar un inventario exhaustivo de la actividad legislativa, sino construir una lectura jurídico-política sobre los avances, retrocesos, vacíos y asuntos que requieren seguimiento. Por ello, el análisis se concentra en la relación entre el estado de los proyectos y los derechos que buscan fortalecer, desarrollar o regular. En continuidad con el enfoque desarrollado en los balances legislativos de ILEX, este documento examina la actuación legislativa desde la perspectiva de la representación sustantiva. El interés no está en la presencia de congresistas afrodescendientes ni en el número de iniciativas radicadas, sino en la capacidad del proceso legislativo para incorporar las prioridades de la población afrodescendiente y producir transformaciones en materia de justicia racial, igualdad material, autonomía territorial, participación y acceso efectivo a derechos.

I. ¿En qué quedaron los proyectos legislativos del periodo 2024-2025 que continuaron su trámite en la legislatura 2025-2026?

Anexo fuente: *En qué quedaron los proyectos legislativos del periodo 2024-2025 que continuaron su trámite en la legislatura 2025-2026*

1. Estado de los proyectos de Ley 2024-2025 presentados en Cámara de Representantes, que pasaron a la legislatura 2025-2026 en relación con población afrodescendiente

Durante la legislatura 2024–2025 se identificaron 19 proyectos presentados en la Cámara de Representantes relacionados directa o indirectamente con los derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, cuyo estado fue objeto de seguimiento durante la legislatura 2025–2026. De estas iniciativas, 16 correspondían a proyectos de ley ordinaria y 3 a proyectos de acto legislativo.

En términos de avance, tres proyectos culminaron su trámite legislativo y llegaron a sanción presidencial: el P. L. 396/2024C–300/2025S, que reconoce las tradiciones culturales y el Festival Multicultural de los Montes de María; el P. L. 172/2024C–418/2025S, que exalta la memoria del escritor Arnoldo Palacios y autoriza la creación de un premio afrocolombiano de literatura; y el P. L. 130/2024C–134/2025S, que reconoce el calypso y los bailes típicos del pueblo raizal como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

Por otro lado, 11 proyectos fueron archivados y 3 fueron retirados, lo que representa una tasa de no continuidad del 73,7 %, equivalente a 14 de las 19 iniciativas analizadas. Entre estas se encontraban propuestas estructurales sobre ordenamiento territorial, representación política, etnoeducación, profesionalización de etnoeducadores, economía ancestral y emprendimiento afrodescendiente. Finalmente, solo dos proyectos continúan en trámite, el P. L. 389/2024C, actualmente en plenaria de la Cámara, y el P. L. 227/2024C, que permanece en comisión.

Cuadro 1. Estado de los proyectos de Ley 2024-2025 presentados en Cámara de Representantes, que pasaron a la legislatura 2025-2026 en relación con población afrodescendiente

Número del proyecto	Comisión	Tipo	Título	Estado al cierre de 2024–2025	Estado actualizado en 2025–2026
051/2024C	Comisión Primera Constitucional Permanente	Acto legislativo	Circunscripción afro en el Senado	Archivado	Archivado
024/2024C	Comisión Primera Constitucional Permanente	Ley ordinaria	Modifica la Ley 1454 de 2011, se incluyen los territorios afrodescendientes en el ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.	Archivado	Archivado
221/2024C – 568/2025C	Comisión Primera Constitucional Permanente	Acto legislativo	Modifica el artículo 309 de la Constitución Política de Colombia, se erige el nuevo departamento del Litoral Pacífico y se dictan otras disposiciones.	La versión 221/2024C fue archivada; la versión 568/2025C fue retirada	La versión 221/2024C fue archivada; la versión 568/2025C fue retirada

621/2025C	Comisión Primera Constitucional Permanente	Ley ordinaria	Se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones	Retirado	Retirado
369/2024C	Comisión Primera Constitucional Permanente	Acto legislativo	Modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas y palenqueras en la organización territorial del Estado	Retirado	Retirado
531/2025C – 304/2025S	Comisión Quinta Constitucional Permanente	Ley ordinaria	Se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones	En trámite en plenaria	Archivado
172/2024C – 418/2025S	Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales	Ley ordinaria	Exalta la memoria del escritor Arnoldo Palacios, se autoriza la creación del Premio Afrocolombiano de Literatura Arnoldo Palacios y se dictan otras disposiciones	en Trámite en Senado	Ley 2580 de 202
611/2025C	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se declara a Santa Marta D. T. C. e H. y Cartagena de Indias D. T. y C. ciudades de encuentro de la diversidad histórica, étnica y de las culturas de la Nación y se dictan otras disposiciones	Archivado	Archivado
593/2025C	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se establece el Sistema Nacional de Etnoeducación y Educación Intercultural de Colombia y se dictan otras disposiciones.	Archivado	Archivado
594/2025C	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se crea la Casa Benkos Biohó, espacio de reparación de la memoria histórica indígena, afro, de las mujeres, las diversidades humanas y las culturas populares, y se dictan otras disposiciones	Archivado	Archivado
226/2024C	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se fomenta el apoyo estatal a la radiodifusión sonora comunitaria en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Archivado	Archivado
589/2025C – 330/2025S	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se expide el Estatuto Especial de Profesionalización para Docentes y Directivos Docentes Etnoeducadores al Servicio del Estado colombiano, en desarrollo de la autonomía de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones	En trámite en comisión	Archivado
389/2024C	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la adaptación cultural de los exámenes de Estado en instituciones etnoeducativas, para la equidad en el país.	En trámite en comisión	Trámite en plenaria de Cámara
227/2024C	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se promueve el fortalecimiento del servicio público de radiodifusión sonora comunitaria.	En trámite en comisión	Continúa en comisión
396/2024C – 300/2025S	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Exaltan las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras disposiciones –Ley Montes de María–	En trámite en plenaria	Sanción presidencial

130/2024C – 134/2025S	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se declara patrimonio cultural inmaterial – Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, LRPCI– del ámbito nacional el género musical calypso y los bailes típicos del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Remitido al Senado	Ley 2579 de 2026
053/2024C – 157/2025S	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Ley ordinaria	Se modifica la Ley 993 de 2005, se conmemoran las fiestas de San Francisco de Asís –San Pacho– en la ciudad de Quibdó, departamento del Chocó, y se dictan otras disposiciones	Remitido al Senado	Archivado
613/2025C	Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público	Ley ordinaria	Se reconoce la economía ancestral desarrollada por comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan demás disposiciones para su desarrollo y protección	Archivado	Archivado
163/2024C – 164/2025S	Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público	Ley ordinaria	Se crea el Fondo de Protección y Apoyo al Emprendimiento de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras	En trámite en plenaria	Archivado

Fuente: elaboración propia con base al Senado de la República.

2. Estado de los proyectos de Ley 2024-2025 presentados en Senado, que pasaron a la legislatura 2025-2026 en relación con población afrodescendiente

Durante la legislatura 2024–2025 se identificaron nueve proyectos tramitados en el Senado de la República relacionados directamente con la memoria, la cultura, la participación, la educación y los derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, cuyo estado fue actualizado durante la legislatura 2025–2026.

En términos de avance, dos (2) proyectos culminaron el trámite legislativo y se convirtieron en ley, estos fueron el P. L. 046/2024S–030/2023C, que conmemora la abolición de la esclavitud y crea el Centro de Pensamiento Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, convertido en la Ley 2532 del 12 de agosto de 2025; y el P. L. 357/2024S–324/2024C, que preserva la memoria de Juan José Nieto Gil, convertido en la Ley 2549 del 29 de octubre de 2025. Adicionalmente, el P. L. 418/2025S–172/2024C, que exalta la memoria del escritor Arnoldo Palacios y crea un premio afrocolombiano de literatura, fue aprobado en ambos debates del Senado y quedó pendiente de envío a sanción presidencial.

Por otro lado, seis(6) proyectos fueron archivados, lo que representa una tasa de no continuidad del 66,7 %, equivalente a seis de las nueve iniciativas analizadas. Entre ellos se encontraban propuestas de impacto material, como la participación laboral de la población afrodescendiente en los niveles decisorios del poder público y el fortalecimiento presupuestal de la Universidad Tecnológica del Chocó, así como iniciativas culturales y de memoria relacionadas con Juana Julia Guzmán, Manuel Zapata Olivella, el campeonato Amistades del San Juan y la celebración de Cuasimodo del Santo Ecce-Homo.

Cuadro 2. Estado de los proyectos de Ley 2024-2025 presentados en Senado, que pasaron a la legislatura 2025-2026 en relación con población afrodescendiente

Número del proyecto	Comisión	Nombre corto	Estado al cierre de 2024–2025	Estado actualizado en 2025–2026
396/2024C – 300/2025S	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Por medio del cual se exaltan las tradiciones culturales de los Montes de María, se declara el Festival Multicultural como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, se promueve la economía regional y se dictan otras disposiciones —Ley Montes de María—	En trámite en plenaria	Sanción presidencial
172/2024C – 418/2025S	Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales	Por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para exaltar la memoria del escritor Arnoldo Palacios, se autoriza la creación del Premio Afrocolombiano de Literatura Arnoldo Palacios y se dictan otras disposiciones	en Trámite en Senado	Ley 2580 de 2026
418/2025S – 172/2024C	Segunda	Por medio de la cual la nación Y el Congreso de La República se asocian para exaltar la memoria del escritor Arnoldo Palacios, se autoriza la creación del Premio Afrocolombiano De Literatura Arnoldo Palacios y se dictan otras disposiciones	Pendiente de rendir ponencia para primer debate en Senado	Ley 2580 de 2026
130/2024C – 134/2025S	Comisión Sexta o de Transportes y Comunicaciones	Por medio del cual se declara patrimonio cultural inmaterial —Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, LRPCI— del ámbito nacional el género musical calypso y los bailes típicos del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Remitido al Senado	Ley 2579 de 2026
093/2024S	Primera	Por Medio De La Cual Se Establecen Mecanismos Para Una efectiva Participación Laboral De Las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales Y Palenqueras, Indígenas Y Rom, En Los Niveles Decisorios De Las Diferentes Ramas Y Órganos Del Poder Público, Y Se Dictan Otras Disposiciones	Archivado	Archivado
431/2025S	Segunda	Por Medio De La Cual La Nación Le Rinde Homenaje Y Exalta La Vida, Memoria Y Obra Campesina De La Lideresa Colombiana Y Afro Indígena Juana Julia Guzmán	Archivado	Archivado
180/2024S – 148/2023C	Segunda	Por medio De La Cual Se Exalta La Memoria Del Escritor Manuel Zapata Olivella, Se Autoriza La Creación Del Premio Nacional De Literatura Narp Manuel Zapata Olivella Y Se Dictan Otras Disposiciones.	Archivado	Archivado
162/2024S – 355/2024C	Segunda	Por Medio Del Cual La Nación Declara La Celebración Religiosa de Cuasimodo Del Santo Ecce-Homo Realizadas En El Corregimiento Plan De Raspadura – municipio De Unión Panamericana - Chocó, Patrimonio Religioso, Cultural, Ecológico Y Turístico De La Nación, Exaltando Y Reconociendo Su Riqueza Cultural Y Dictándose Otras Disposiciones	Archivado	Archivado
368/2024S – 356/2024C	Sexta	Por Medio Del Cual Se Reconoce Como Evento De Interés Cultural, Deportivo Y Turístico De La Nación, El Campeonato De Fútbol “Amistades Del San Juan” Realizado En Andagoya, Municipio Del Medio San Juan – Departamento Del Chocó	Archivado	Archivado

Fuente: elaboración propia con base al Senado de la República.

II. Proyectos de Ley priorizados desde ILEX Legislatura para el balance de la legislatura 2025–2026

Durante la legislatura 2025–2026 se identifican 20 iniciativas legislativas en la Cámara de Representantes y 15 en el Senado de la República, estas con incidencia directa o indirecta sobre los derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. De estas, al cierre legislativo 17 fueron archivadas, 17 continúan en alguna etapa del trámite y una fue retirada.

La legislatura presenta una agenda temática más amplia que la observada en los anteriores balances desarrollados por ILEX, en este balance aparecen propuestas dirigidas a intervenir sobre la distribución de recursos públicos, la reparación histórica, el acceso a cargos decisorios, la representación política del pueblo raizal, la vivienda palafítica y el reconocimiento jurídico de los territorios afrodescendientes, junto con las iniciativas sobre patrimonio, memoria y reconocimiento cultural.

Esta ampliación desplaza parcialmente en mayor proporción la discusión hacia asuntos relacionados con poder político, financiación pública, autonomía territorial e igualdad material. Sin embargo, no puede afirmarse que si fueron impulsados como parte de una agenda común o mediante esfuerzos legislativos independientes. Además, varias de las iniciativas de mayor alcance estructural fueron archivadas o retiradas, especialmente aquellas vinculadas con ordenamiento territorial, vivienda culturalmente adecuada, etnoeducación y reconocimiento constitucional de los territorios afrodescendientes.

También persisten asuntos que ya habían aparecido en legislaturas anteriores, como la participación laboral en los niveles decisorios del Estado, la responsabilidad empresarial, el reconocimiento cultural y las garantías territoriales. Su reiteración demuestra que las demandas continúan vigentes, pero también que el Congreso no ha logrado darles una respuesta legislativa estable. La principal novedad de este periodo es la mayor presencia de propuestas sobre reparación histórica, redistribución presupuestal y representación política diferenciada. La principal limitación es que precisamente estas iniciativas enfrentan los mayores riesgos de archivo, estancamiento o pérdida de contenido durante el trámite.

1. La agenda legislativa en la Cámara de Representantes

De los veinte (20) proyectos legislativos en la Cámara de Representantes relacionados directa o indirectamente con el goce y la garantía de los derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, encontramos que de estas iniciativas siete (7) proyectos cursaron en la Comisión Primera Constitucional Permanente; cinco (5) en la Comisión Sexta; cuatro (4) en la Comisión Quinta; dos (2) en la Comisión Séptima; uno (1) en la Comisión Tercera y uno (1) en la Comisión Segunda.

Asimismo, al cierre de la legislatura permanecían en trámite trece (13) de los veinte (20) proyectos identificados en la Cámara de Representantes, ocho (8) habían alcanzado la plenaria de la corporación y cinco (5) continuaban su trámite en las respectivas comisiones constitucionales. Los siete (7) proyectos restantes no continuaron su curso legislativo, pues seis (6) fueron archivados y uno (1) fue retirado.

Varias de las propuestas presentadas en la Cámara buscan intervenir dimensiones estructurales de la desigualdad racial, entre ellas se encuentran la reparación por los efectos históricos de la esclavización y el colonialismo, la participación laboral en los niveles decisorios del Estado, la asignación de recursos públicos, el reconocimiento de territorios afrodescendientes dentro del ordenamiento territorial y la ampliación de la representación política del pueblo raizal.

Entre los proyectos que continuaban en trámite se encuentran iniciativas de especial relevancia para la igualdad racial y la redistribución de recursos, como la creación del Fondo Nacional de Reparación Histórica, la adopción de mecanismos de participación laboral étnica en los niveles decisorios del Estado y la creación de una asignación especial para las comunidades afrocolombianas. También avanzaban propuestas relacionadas con la representación y el reconocimiento institucional, entre ellas el desarrollo de la curul adicional del pueblo raizal, la creación de la Casa Benkos Biohó, la protección y dignificación de las mujeres palenqueras y el fortalecimiento del oficio cultural y gastronómico de platoneras, platoneros, palenqueros y palenqueras.

La agenda de la Cámara también incorporó proyectos de impacto indirecto sobre los territorios y condiciones de vida de la población afrodescendiente, como el impulso al turismo sostenible del litoral Pacífico nariñense, la democratización del sector energético, la regulación integral de los residuos, el fortalecimiento del catastro multipropósito, la creación de frentes de seguridad ciudadana y el certificado de responsabilidad étnica empresarial. En contraste, fueron archivadas iniciativas sobre el reconocimiento de los territorios afrodescendientes en el ordenamiento territorial, la creación del Departamento del Litoral Pacífico, la vivienda palafítica, la reforma penitenciaria, la prohibición del fracking y la gobernanza de las corporaciones autónomas regionales. Asimismo, fue retirado el proyecto de acto legislativo que buscaba reconocer constitucionalmente los territorios colectivos afrodescendientes e incorporarlos al régimen territorial y de asignación de recursos del Estado.

Esta amplitud temática convierte a la Cámara en el principal escenario de formulación de las reformas con capacidad de modificar la relación entre el Estado y la población afrodescendiente. Sin embargo, los resultados del trámite muestran una tensión entre la ambición de algunas propuestas y sus posibilidades de aprobación. De los veinte (20) proyectos identificados, seis (6) fueron archivados, uno (1) fue retirado, cinco (5) permanecían en comisión y ocho (8) habían alcanzado el trámite en plenaria.

La Cámara concentra, por tanto, una agenda con mayor potencial transformador, pero también varios de los principales retrocesos del periodo. Las propuestas de mayor alcance territorial no lograron avanzar, mientras algunas iniciativas relacionadas con financiación, reparación, representación y reconocimiento institucional continuaban abiertas al cierre de la revisión.

Cuadro 3. Proyectos de Ley priorizados para 2025-2026 presentados en Cámara de Representantes

No. Proyecto de Ley	Título oficial	Estado legislatura
148/2025C	Por medio de la cual se modifica ley 1454 de 2011, se incluyen los territorios afrodescendientes en el ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.	Archivado
030/2025C	Por medio del cual se modifica el artículo 309 de la constitución política de colombia, se erige el nuevo departamento del litoral pacífico y se dictan otras disposiciones	Archivado
234/2025C	Mediante la cual se modifica la ley 2079 de 2021 de vivienda y se reconoce la vivienda palafítica y se dictan otras disposiciones	Archivado
247/2025C	Por medio de la cual se modifica la ley 65 de 1993- ley 1801 del 2016- ley 599 del 2000 - ley 906 del 2004 y se adicionan otras disposiciones	Archivado
053/2025C	Por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la exploración y producción de yacimientos no convencionales (ync) y la utilización de la técnica de fracturamiento hidráulico multietapa en secciones horizontales conocida como fracking, y se dictan otras disposiciones	Archivado

052/2025C	Por medio de la cual se modifica la ley 99 de 1993, se fortalece la gobernanza de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, y se dictan otras disposiciones	Archivado
295/2025C	Por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la constitución política de colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del estado	Retirado
381/2025C	Por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rom, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.	Trámite en Comisión
128/2025C	Por medio de la cual se reconoce, protege, dignifica y fortalece a las mujeres palenqueras de la diáspora como portadoras patrimoniales, económicas y culturales de colombia, y se dictan otras disposiciones.	Trámite en Comisión
501/2025C	Por medio del cual se desarrolla la curul adicional a la cámara de representantes por el pueblo raizal que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de san andrés, providencia y santa catalina.	Trámite en Comisión
236/2025C	Por medio de la cual la nación reconoce, fomenta y fortalece el oficio cultural y gastronómico de las platoneras y platoneros, palenqueros y palenqueras y se dictan otras disposiciones	Trámite en Comisión
472/2025C	Por medio de la cual se fortalece la implementación y la institucionalidad del catastro multipropósito en colombia, como función social, se garantiza su articulación e interoperabilidad con los sistemas de información nacional, la política de tierras, la planeación y ordenamiento territorial y la protección de poblaciones vulnerables, se establece la progresividad de los tributos derivados de dicho catastro y se dictan otras disposiciones.	Trámite en Comisión
151/2025C	Por medio de la cual se crea el fondo nacional de reparación histórica para superar los efectos y consecuencias del colonialismo, el sistema colonial y esclavista, el racismo estructural y sistémico y la discriminación racial que impactan a los pueblos étnicos del país, y se dictan otras disposiciones para su implementación y sostenibilidad.	Trámite en Plenaria
186/2025C	Por el cual se crea una asignacion especial para las comunidades afrocolombianas	Trámite en Plenaria
239/2025C	Por medio del de la cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones	Trámite en Plenaria
144/2025C	Por medio de la cual se crea la casa benkos biohó, espacio de reparación de la memoria histórica indígena, afro, de las mujeres, las diversidades humanas y las culturas populares y se dictan otras disposiciones	Trámite en Plenaria
276/2025C	Por el cual se impulsa el desarrollo turístico sostenible y cultural del litoral pacífico nariñense	Trámite en Plenaria
161/2025C	Por medio de la cual se crean los frentes de seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones	Trámite en Plenaria
432/2025C	Por medio del cual se establecen mecanismos para la regulación justa y la democratización del sector energético	Trámite en Plenaria
489/2025C	Por medio de la cual se regula la gestión integral de residuos, se promueven la producción y el consumo responsables y se impulsa la economía circular	Trámite en Plenaria

Fuente: elaboración propia con base al Senado de la República.

2. La agenda legislativa en el Senado de la República

En Senado, se identificaron dieciséis (15) proyectos legislativos en el Senado de la República relacionados directa o indirectamente con el goce y la garantía de los derechos de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. La distribución de estas iniciativas muestra que cinco (5) proyectos cursaron en la Comisión Quinta Constitucional Permanente; cuatro (4) en la Comisión Sexta; dos (2) en la Comisión Primera; dos (2) en la Comisión Séptima; uno (1) en la Comisión Tercera y uno (1) en la Comisión Segunda.

Asimismo, al cierre de la legislatura, solo cuatro(4) de los dieciséis (15) proyectos identificados continuaban activos o habían culminado su trámite legislativo. De estos, uno (1) se convirtió en ley; uno (1) se encontraba en trámite en la plenaria del Senado; uno (1) estaba pendiente de culminar su trámite legislativo; uno (1) continuaba en trámite y otro habría sido remitido a la Cámara de Representantes, donde se encontraba pendiente de la designación de ponentes. Los once (11) proyectos restantes fueron archivados, lo que equivale al 68,8 % de iniciativas analizadas, entre ellas propuestas relacionadas con etnoeducación, emprendimiento afrodescendiente, minería, transición energética, protección social y reconocimiento cultural.

La agenda del Senado tiene una composición distinta a la identificada en la Cámara. Predominan las iniciativas relacionadas con patrimonio cultural, etnoeducación, ambiente, minería, transición energética, recursos hídricos y protección social. Son menos visibles las propuestas sobre representación política, participación institucional, reparación histórica o reconocimiento territorial.

Cuadro 4. Proyectos de Ley priorizados para 2025-2026 presentados en Senado

No. Proyecto de Ley	Título oficial	Estado legislatura
S. 164/2025 – C. 163/2024	Por medio del cual se crea el fondo de protección y apoyo al emprendimiento de las comunidades negras o población afrocolombiana, raizales y palenqueras	Archivado
	Por medio del cual se modifica el artículo 309 de la constitución política de colombia, se erige el nuevo departamento del litoral pacífico y se dictan otras disposiciones	Archivado
S.232/2025 – C.380/2024	Por medio de la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la nación al sainete fiestero antioqueño y a las fiestas afroancestrales de danza, música y sainete de la vereda san andres del municipio de girardota	Archivado
S. 330/2025 – C. 589/2024	Por el cual se expide el estatuto especial de profesionalización para docentes y directivos docentes etnoeducadores al servicio del estado colombiano en desarrollo de la autonomía de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	Archivado
S.132/2025 – C.298/2024	Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación a las prácticas culturales inmateriales, artísticas y artesanales en el marco de la celebración de la semana santa en los territorios del caribe colombiano, santa cruz de mompox y cartagena de indias (bolívar), santiago de tolú (sucre), ciénaga de oro (córdoba), sabanalarga y santo tomás (atlántico), y se dictan otras disposiciones	Archivado
S.152/2025 – C.451/2024	Por medio del cual se promueve e incentiva el desarrollo del ecosistema del hidrógeno de bajas emisiones en colombia con el fin de garantizar una correcta transición energética y se dictan otras disposiciones – economía del hidrógeno	Archivado
S.147/205- C.049/2024	Por medio del cual se aseguran servicios sociales complementarios en salud en el sistema general de seguridad social en salud para poblacion en condicion de vulnerabilidad v se dictan otras disposiciones	Archivado

S.135/2025 – C.400/2024	Por medio del cual se exalta la gastronomía y platos típicos del pueblo raizal del archipiélago de san andrés, providencia y santa catalina y se dictan otras disposiciones	Pendiente de culminar trámite legislativo
S.282/2025	Por medio de la cual se expide la “ley minera para la transición energética justa, la reindustrialización nacional y la minería para la vida” y se dictan otras disposiciones	Archivado
S.104/2025	Por medio de la cual se declara al río magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones	Archivado
S.380/2026	Renta básica universal focalizada	Archivado
S.116/2025	Por medio de la cual se faculta a la sociedad de activos especiales (sae) para reservar una partida de los bienes que administra con destino a la atención de la primera infancia, jardines infantiles públicos, programas de salud, recreación, cultura y deporte, ecoturismo, educación, acueductos, hogares geriátricos, casas de refugio para la atención a las víctimas de violencia de género, gestión del riesgo o vivienda de interés prioritario, y se dictan otras disposiciones.	Archivado
S.069/205- C.497/2025	Por medio de la cual se crea el proceso único especial de amparo alimentario y se dictan otras disposiciones.	Archivado
S.100/2025	Sistema nacional de áreas protegidas y parques nacionales	En trámite
S.176/2025	Por medio de la cual se crea la política pública nacional de descarbonización con biogás y biometano para el fortalecimiento de la transición energética y se dictan otras disposiciones	Pendiente designar ponentes en cámara
S.197/2025	Por medio del cual la nación y el congreso de la república rinde homenaje al municipio de patía, departamento del cauca como símbolo de resistencia y preservación de saberes ancestrales afrocolombianos	Trámite en Plenaria
276/2025C	Por el cual se impulsa el desarrollo turístico sostenible y cultural del litoral pacífico nariñense	Trámite en Plenaria
161/2025C	Por medio de la cual se crean los frentes de seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones	Trámite en Plenaria
432/2025C	Por medio del cual se establecen mecanismos para la regulación justa y la democratización del sector energético	Trámite en Plenaria
489/2025C	Por medio de la cual se regula la gestión integral de residuos, se promueven la producción y el consumo responsables y se impulsa la economía circular	Trámite en Plenaria

Fuente: elaboración propia con base al Senado de la República.

III. La constante sobre el archivo de iniciativas legislativas: agenda afrodescendiente

Según los resultados descriptivos a lo largo del balance, la elevada frecuencia de archivo y retiro no debe interpretarse únicamente como un resultado administrativo del trámite legislativo. En el balance 2025–2026, el 71,4% de las iniciativas provenientes de la legislatura anterior en la Cámara y el 66,7% de las tramitadas en el Senado no continuaron; además, entre los proyectos radicados durante 2025–2026, 17 fueron archivados y solo uno se convirtió en ley. La reiteración de estos resultados sugiere una dificultad estructural para transformar demandas étnico-raciales en decisiones normativas estables, especialmente cuando las iniciativas pretenden modificar la distribución territorial, presupuestal y educativa, como algunos de los proyectos de Ley.

Una de las primeras explicaciones las ofrece la literatura científica, una de ellas es el ejercer un poder decisivo, Kingdon (1995) explica que el reconocimiento de un problema no garantiza su incorporación efectiva a la agenda de decisión, es decir, también se requiere poder, alternativas viables, y actores

para impulsar dichas demandas. En este caso, el balance muestra que las iniciativas logran ingresar al congreso pero no alcanzan a convertirse en prioridades frente a las reformas promovidas por el Gobierno o los demás partidos políticos que tienen mayoría en el congreso.

Otro punto clave es que el estado de archivo de múltiples proyectos de Ley, esto puede estar relacionado con el establecimiento de la agenda, es decir, no toda exclusión legislativa ocurre mediante voto explícito, también puede funcionar como la pérdida de viabilidad, el no asignar ponentes, el establecimiento del orden del día, entre otros. Algunos autores como Baumgartner y Jones (1993), muestran que las instituciones tienden a tener una atención selectiva y a mantener prioridades dominantes.

De hecho, Peay (2021), estudia la actuación de legisladores afro en el congreso estadounidense, y encuentra que aunque la diversidad racial en el congreso en ese país ha crecido, aun persisten mecanismos institucionales y partidistas que reducen la capacidad de las y los legisladores afro para impulsar sus iniciativas. Por tanto, es posible interpretar que el archivo no necesariamente es una oposición racial explícita, sino un resultado de mecanismos institucionales que de alguna u otra manera pueden producir desigualdades sobre agendas impulsadas.

Este punto se le une uno en relación con los costos materiales y/o presupuestales, dentro de los últimos balances legislativos desarrollados se observó que los proyectos que lograron avanzar se concentraron principalmente en memoria, patrimonio y reconocimiento cultural; contrario a lo que pasa con los proyectos que requieren aspectos institucionales como la creación de fondos, distribución de recursos, aspectos territoriales e incluso las acciones afirmativas en cargos públicos. Esto nos permite distinguir entre políticas de reconocimiento simbólico, que suelen imponer menores costos fiscales y redistributivos, y aquellas reformas estructurales, que modifican competencias, presupuestos o posiciones de poder, estas no suelen avanzar.

Esto último, lo menciona Lowi (1972), en su artículo *"Four Systems of Policy, Politics, and Choice"* que menciona que entre más redistributiva sea una iniciativa, suelen tener más resistencia de los actores que podrían perder recursos o ventajas institucionales. Por tanto, la constante de archivo y retiro no puede atribuirse a una única causa. No obstante, la acumulación de resultados sí revela un patrón institucional, al menos exploratorio en las últimas legislaturas, que las demandas afrodescendientes ingresan al Congreso, enfrentan mayores dificultades cuando buscan superar el reconocimiento cultural y producir redistribuciones materiales, territoriales o políticas. El problema no radica únicamente en presentar más proyectos, sino en fortalecer su preparación, asegurar la participación y buscar construir coaliciones multipartidistas, con el fin de buscar la aprobación de iniciativas importantes y necesarias para la justicia racial.

Conclusiones generales

La legislatura 2025–2026 confirma algunas tendencias advertidas en los balances anteriores, pero también introduce cambios relevantes en la agenda legislativa relacionada con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En comparación con 2023–2024 y 2024–2025, se amplió el espectro temático de las iniciativas: además de memoria, patrimonio y reconocimiento cultural, se presentaron proyectos sobre reparación histórica, distribución de recursos públicos, participación en cargos decisorios, representación política del pueblo raizal, vivienda palafítica y reconocimiento jurídico de los territorios afrodescendientes.

Sin embargo, los resultados siguen siendo desiguales. En los proyectos provenientes de la legislatura anterior, las tasas de no continuidad fueron del 73,7 % en la Cámara de Representantes y del 66,7 % en el Senado. En las iniciativas radicadas durante 2025–2026, 17 fueron archivadas, 17 continuaban en trámite, una fue retirada y una se convirtió en ley. El archivo afectó tanto iniciativas culturales como propuestas de mayor alcance material, entre ellas las relacionadas con ordenamiento territorial, vivienda palafítica, etnoeducación, emprendimiento afrodescendiente y reconocimiento constitucional de los territorios colectivos.

Los avances más concretos continuaron concentrándose en memoria y reconocimiento cultural, como ocurrió con las leyes sobre el Centro de Pensamiento Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, Juan José Nieto Gil y el patrimonio cultural del pueblo raizal. Al mismo tiempo, permanecieron abiertas iniciativas con potencial redistributivo, como el Fondo Nacional de Reparación Histórica, la asignación especial para comunidades afrocolombianas, la participación laboral étnica en los niveles decisorios del Estado y la curul adicional para el pueblo raizal. Su continuidad representa una oportunidad de incidencia, pero no permite anticipar su aprobación ni el contenido definitivo que conservarán durante el trámite.

Los principales vacíos normativos se mantienen en cuatro ámbitos: reconocimiento territorial y autonomía; etnoeducación y profesionalización docente; participación efectiva en cargos de decisión; y financiación estable de medidas de reparación e igualdad material. También continúa pendiente una respuesta legislativa integral sobre vivienda culturalmente adecuada para comunidades que habitan en construcciones palafíticas.

Persiste una brecha entre la presentación de iniciativas con enfoque étnico-racial y su culminación efectiva, especialmente cuando buscan modificar estructuras territoriales, presupuestales, educativas o de representación. El reto de la próxima legislatura será convertir los proyectos que aún permanecen en trámite en garantías jurídicas concretas y evitar que los asuntos reiteradamente archivados vuelvan a quedar sin respuesta.



Bibliografía

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.

Camara de Representantes. (2026). Proyectos de Ley - Secretaría General.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). HarperCollins College Publishers.

Lowi, T. J. (1972). *Four systems of policy, politics, and choice*. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.

Peay, P. C. (2021). *Incorporation is not enough: The agenda influence of Black lawmakers in congressional committees*. *Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, 6(2), 402–438

Senado de la República. (2026). Proyectos de Ley

ILEX Acción Jurídica. (2025). *Balance legislativo para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera 2024–2025*. Centro de Estudios para la Justicia Racial.