



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1272

Bogotá, D. C., lunes, 14 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 EN SENADO, PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz.



Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2026

Señor

H.S. Enrique Gómez Martínez

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado, primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado, “por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, presento Informe de Ponencia Positiva con pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado, “por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Atentamente,

Rafael Nieto Loaiza

Senador de la República

Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado

“Por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto desarrollar el tratamiento diferenciado, equitativo y equilibrado que el artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política reconoce a los miembros de la Fuerza Pública sometidos a la justicia transicional. Para ello propone que el Tribunal Superior Militar y Policial revise las sentencias sancionatorias proferidas por el Tribunal para la Paz. La investigación, el juzgamiento y la imposición de la sanción siguen en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). No obstante, las sentencias proferidas en contra los miembros de la Fuerza Pública sometidos a la justicia transicional, tendrán revisión por parte de juez con el conocimiento especializado de las operaciones militares que debe decidir con base en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), brindando de esta forma seguridad jurídica a los agentes del Estado.

El articulado actúa en tres frentes.

- Revisión especializada.** Adiciona un párrafo al artículo transitorio 21, que crea la revisión con efecto suspensivo, la ata a la estricta aplicación del DIH y de las reglas operacionales vigentes al momento de los hechos, y permite otorgar pena sustitutiva.
- Armonía con la competencia de la JEP.** Adiciona un párrafo al artículo transitorio 5 para dejar a salvo la revisión dentro de las reglas generales de la Jurisdicción.
- Ajuste del órgano de cierre.** Modifica el segundo inciso del artículo transitorio 7 para que el carácter de órgano de cierre del Tribunal para la Paz se entienda sin perjuicio de la revisión.

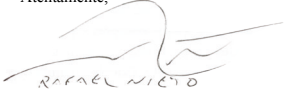
2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado, “por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”, fue presentado ante

la Secretaría General del Senado de la República el 28 de julio de 2026 por los honorables senadores Juan Fernando Caicedo, Óscar Villamizar Meneses, Zandra Bernal Rincón, María Angélica Guerra, Juan Espinal Ramírez, Carlos Meisel Vergara, Esteban Quintero Cardona, Christian Garcés Aljure, Rafael Nieto Loaiza, Claudia Zuleta Murgas, Enrique Cabrales Baquero, Honorio Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barrera Rodríguez, entre otros firmantes. La iniciativa fue identificada con el número 04 de 2026 Senado y publicada, junto con su articulado y exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso No. 941 de 2026. Mediante comunicación de la Secretaría General del Senado de la República, de fecha 28 de julio de 2026, el proyecto fue remitido para su trámite a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, por ser esta la comisión competente para conocer de la materia. El expediente del proyecto fue radicado en la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente el 11 de agosto de 2026. Posteriormente, mediante constancia de la Secretaría de la Comisión de fecha 28 de agosto de 2026, la Mesa Directiva, mediante Acta MD-01, designó como ponente para primer debate al senador Rafael Nieto Loaiza, con un término de quince (15) días para rendir el correspondiente informe. 3. CONTENIDO DEL PROYECTO El proyecto de acto legislativo consta de cuatro artículos que modifican la Constitución Política para establecer una revisión automática judicial para miembros de la fuerza pública sancionados por la jurisdicción especial para la Paz. El artículo primero adiciona un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017. Las sentencias sancionatorias de única o segunda instancia del Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública serán revisadas por el Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión suspende la sentencia, se funda en el DIH y en las reglas operacionales vigentes al momento de la conducta y permite otorgar pena sustitutiva. El artículo segundo adiciona un párrafo al artículo transitorio 5 del Título Transitorio de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, que regula la Jurisdicción Especial para la Paz, para dejar a salvo la revisión automática judicial prevista en el párrafo del artículo transitorio 21. El artículo tercero modifica el segundo inciso del artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017. El	Tribunal para la Paz conserva su condición de órgano de cierre y máxima instancia de la JEP, sin perjuicio de la revisión que establece el párrafo del artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política para los miembros de la Fuerza Pública. El artículo cuarto dispone que el acto legislativo regirá a partir de su promulgación. 4. CONSIDERACIONES La revisión que se propone no sustituye ningún eje definitorio de la Carta ni del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; lo que hace es darle un contenido práctico a la promesa de seguridad jurídica que el propio Sistema les hizo a los miembros de la Fuerza Pública. Los autores parten del propio Acto Legislativo 01 de 2017. Su artículo transitorio 21 ordena que el tratamiento de los miembros de la Fuerza Pública sea “simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo”. Para la exposición de motivos, ese mandato se queda en el papel mientras las sentencias de la JEP contra militares y policías no tengan una instancia final con conocimiento especializado en operaciones militares. La propuesta de los autores descansa en tres ideas. La primera es que una revisión ante la Justicia Penal Militar materializa el tratamiento diferenciado sin desconocer la competencia prevalente de la JEP. La segunda, que la reforma no elimina ni debilita esa jurisdicción, pues conserva la calificación jurídica propia del Sistema y solo añade una salvaguarda para los agentes del Estado. La tercera es que la jurisprudencia constitucional ha admitido que las reformas que contienen instrumentos de justicia transicional no sustituyen, por ese solo hecho, la Constitución, y que el Congreso puede ponderar la paz y la reconciliación con los derechos de las víctimas. La exposición concluye que la reforma ajusta el equilibrio entre los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) y ofrece seguridad jurídica a quienes, en cumplimiento de un deber constitucional, participaron en el conflicto armado. El proyecto cumple con lo establecido en los artículos 221, 222 y 223 (numeral 2) de la Ley 5 de 1992, y se presenta en ejercicio de la prerrogativa dispuesta en el artículo 114 de la Constitución Política referente a la facultad del Congreso de la República de reformar la Constitución.
5. JUSTIFICACIÓN 5.1. La seguridad jurídica de la Fuerza Pública es una promesa del propio Sistema El tratamiento diferenciado de los agentes del Estado no es una concesión que hoy se pida desde fuera del Acuerdo. Está en la Constitución desde 2017 y la Corte Constitucional le asignó una finalidad precisa. Al revisar el proyecto de ley estatutaria de la JEP, explicó así el sentido del artículo transitorio 21: “Se trata de reglas que, en el escenario de la justicia transicional, pretenden contribuir a la finalización del conflicto armado, otorgando beneficios jurídicos a todos los responsables en dicho conflicto, para no generar desequilibrios entre los distintos actores y garantizar, de esa manera, su seguridad jurídica” (Sentencia C-080 de 2018, acápite 4.1.5). La misma sentencia advirtió que el trato diferenciado “evita que la justicia transicional se convierta en una herramienta de venganza política” y que la reconciliación se apoya “en el ofrecimiento de tratamientos especiales y seguridad jurídica para todos ellos”. También avaló, como fundamento de la aplicación diferenciada de la JEP, que los miembros de la fuerza pública “ostentan el ejercicio legítimo de la fuerza, razón por la que sus” “acciones se presumen legales”. Hay una razón adicional, más técnica, para que la revisión quede en manos de un juez especializado. El artículo transitorio 22 ordena que en la valoración de la conducta de los miembros de la Fuerza Pública se tengan en cuenta “las reglas operacionales vigentes al momento de la comisión del hecho, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal”. Según la Corte, “El concepto de reglas operacionales no tiene ningún antecedente en el texto constitucional” y que “Se trata de un concepto jurídico abierto y de difícil determinación en cuanto a su contenido”. Para precisarlo acudió a la noción de derecho operacional y recordó que “En la Ley 1765 de 2015, que reformó el Código Penal Militar, se encuentra el concepto de derecho operacional como un requisito de estudio de los funcionarios de la Justicia Penal Militar”. Si la Constitución exige valorar las operaciones militares con un criterio que la Corte califica como abierto y difícil de determinar, y si la ley exige a los jueces militares estudiarlo, tiene sentido que sean esos jueces quienes revisen la aplicación de ese criterio en las sentencias sancionatorias. Una patrulla que entra a una zona de combate decide en	minutos, bajo órdenes, con reglas de enfrentamiento y en el marco del DIH. Juzgar esa decisión años después exige conocer cómo se planea y se ejecuta una operación. 5.2. El Acuerdo Final entró a la Constitución por decisión del Congreso El Acuerdo Final no se incorporó al ordenamiento por sí mismo. Lo hizo porque el Congreso, en su condición de constituyente derivado, tradujo sus contenidos en actos legislativos y leyes. Así lo ha entendido la Corte Constitucional. En la Sentencia C-080 de 2018 precisó que la Constitución le dio rango constitucional a unos numerales concretos del punto de sanciones, “a diferencia del resto del Acuerdo Final, que no tiene valor normativo per se, sino que depende de su implementación por el Congreso”. Y en la Sentencia C-630 de 2017 recordó que el procedimiento legislativo especial para la paz “incluye la posibilidad de llevar a cabo la implementación y desarrollo del Acuerdo Final mediante la expedición de reformas constitucionales a través de Actos Legislativos expedidos por el Congreso de la República”. De ahí se sigue algo decisivo para este debate. El Título Transitorio es obra del Congreso, y el poder que lo expidió es el mismo que hoy lo ajusta. Esta reforma usa el mismo instrumento, el acto legislativo, y lo tramita por un camino más exigente. El Acto Legislativo 01 de 2017 se aprobó por el procedimiento especial del Acto Legislativo 01 de 2016, con una sola vuelta; esta iniciativa sigue el trámite ordinario del artículo 375, con dos vueltas y mayorías reforzadas en la segunda. Y la jurisprudencia admite expresamente que el desarrollo del Acuerdo puede hacerse por los órganos políticos “mediante los mecanismos especiales dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2016 o mediante los procedimientos ordinarios de producción normativa previstos en la Constitución” (Sentencia C-630 de 2017, acápite 2.4). 5.3. En la Constitución de 1991 no hay cláusulas pétreas Ninguna norma de la Carta, incluidas las del Título Transitorio, está excluida del poder de reforma. El único límite que la jurisprudencia le reconoce al Congreso es de competencia. Puede reformar la Constitución; no puede sustituirla. La Sentencia C-630 de 2017 lo explica en estos términos: “[...] ninguna disposición superior está excluida o exenta de la posibilidad de ser reformada, ya que, como lo ha reconocido en forma pacífica esta Corporación, la actual Constitución Política no consagra cláusulas pétreas o inmodificables” (acápite 1.2).

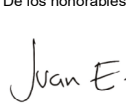
La misma providencia advierte que el juicio de sustitución “no se asimila a un juicio de intangibilidad” y que debe aplicarse con rigor, “puesto que un uso extensivo y carente del rigor suficiente de ese instrumento llevaría a la petrificación de la Carta” “a través de la virtual inoperancia de los mecanismos de reforma que la misma Constitución ha previsto”. El examen de una posible sustitución se hace en tres pasos. Primero construye una premisa mayor, “a través de la cual se identifican uno o más elementos definitorios de la identidad de la Constitución que podrían haber sido sustituidos por el acto reformatorio”. Luego fija la premisa menor, “en la que se fijan las características y el alcance jurídico del acto reformatorio acusado de sustituir la Carta”. Finalmente, en la conclusión “se confrontan la premisa mayor y la premisa menor, a fin de determinar si el eje definitorio expresado en la premisa mayor ha sido sustituido o remplazado, por el acto normativo reformatorio”. En materia de paz ese examen tiene un matiz adicional. Citando la Sentencia C-332 de 2017, la C-630 reiteró que las “reformas constitucionales que contienen instrumentos propios de la justicia transicional, no sustituyen por ese solo hecho elementos definitorios de la Carta Política, incluso si a través de ellos se establecen herramientas excepcionales y transitorias, las cuales no resultarían aplicables en períodos ordinarios de institucionalidad”. Y precisó que en estos casos la Corte debe hacer “un ejercicio de ponderación, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, entre la Paz como pilar fundamental de la Constitución y otros pilares igualmente esenciales del Estado social y constitucional de Derecho”. 5.4. El juicio de sustitución aplicado a esta reforma 5.4.1. Premisa mayor Quien cuestione la reforma invocará, con toda probabilidad, tres ejes. El primero es el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las víctimas de graves crímenes. La jurisprudencia lo identificó como eje estructural al estudiar el Marco Jurídico para la Paz y lo ubicó dentro de la cláusula de Estado Social de Derecho (Sentencia C-630 de 2017, que reitera la C-579 de 2013). El segundo es la independencia y autonomía de la función judicial, que en el Sistema se expresa en la JEP. El tercero es la paz, que la jurisprudencia trata como pilar fundamental de la Carta y como criterio para ponderar los demás. 5.4.2. Premisa menor La reforma tiene un alcance acotado. Lo que hace. Crea una revisión de las sentencias sancionatorias que el Tribunal para la Paz dicte en única o segunda instancia contra miembros de la Fuerza Pública. La revisión opera	de manera automática, suspende la ejecución de la sanción mientras se decide, se funda en la estricta aplicación del DIH y de las reglas operacionales vigentes al momento de los hechos, y termina con una decisión que confirma, modifica en favor del sancionado o revoca la sentencia. Lo que no hace. No le quita a la JEP su competencia prevalente sobre las conductas cometidas con ocasión del conflicto. No toca las Salas, la Unidad de Investigación y Acusación ni el régimen de reconocimiento de verdad y responsabilidad. No se aplica a los antiguos integrantes de las FARC-EP, a los terceros ni a los agentes del Estado que no pertenecen a la Fuerza Pública. Tampoco altera la participación de las víctimas, la Comisión de la Verdad ni la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, y no crea amnistías para conductas que hoy no las admiten. El proceso ante la JEP conserva plena validez. Las pruebas, los aportes de verdad, los reconocimientos de responsabilidad y la calificación jurídica propia del Sistema siguen siendo el material sobre el cual trabaja el revisor. El Tribunal Superior Militar y Policial no abre una investigación nueva ni vuelve a juzgar desde cero; revisa una sentencia ya dictada. 5.4.3. Conclusión del juicio Confrontadas las dos premisas, ninguno de los tres ejes resulta reemplazado. Los derechos de las víctimas conservan su garantía. El Estado sigue investigando, juzgando y sancionando dentro de la JEP, y el artículo transitorio 22 mantiene intacto el mandato según el cual “La JEP respetará las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción”. El revisor puede confirmar la sanción, y cuando la modifique o la revoque deberá hacerlo con fundamento en el DIH, que es precisamente el cuerpo normativo que protege a la población civil en el conflicto. La independencia judicial tampoco se ve comprometida. Que una decisión judicial sea revisada por otro juez es un rasgo ordinario del diseño constitucional, y la JEP nunca ha estado exenta de control externo. En palabras de la Corte, “el único mecanismo que se previó para el control de las providencias proferidas por la JEP, fue la acción de tutela”, lo que demuestra que el constituyente de 2017 aceptó que otro órgano judicial examinara sus decisiones. La reforma añade un segundo control, limitado a una categoría de comparecientes y fundado en un derecho sustancial preciso. El artículo 221 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo 01 de 2015, ordena además aplicar las normas y principios del DIH a la investigación y el juzgamiento de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública en relación con el conflicto armado, y declara la independencia de la Justicia Penal Militar y Policial frente al mando.
La paz, por último, sale fortalecida. Un sistema de justicia transicional funciona mejor cuando todos los actores confían en él, y la desconfianza de quienes combatieron en nombre del Estado es un riesgo real para la estabilidad de lo pactado. La reforma no sustituye un valor del Acuerdo. Refuerza uno de los que la propia Corte le atribuyó al tratamiento diferenciado, la seguridad jurídica de la Fuerza Pública, en un país donde militares y policías siguen ejecutando operaciones todos los días. 5.5. Respuesta a las objeciones previsibles 5.5.1. La obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final Se dirá que el Acto Legislativo 02 de 2017 impide al Congreso modificar lo pactado. Esa norma sigue vigente, pues “rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”, y obliga a todas las autoridades a cumplir el Acuerdo de buena fe. La objeción, sin embargo, no resiste la lectura que la Corte hizo de esa cláusula. En la Sentencia C-630 de 2017 se estableció que “Dicho mandato ha de entenderse como una obligación de medio”, y se aclaró que “Ello comprende a los funcionarios de la Administración Pública, al Congreso obrando como Legislador y como constituyente secundario”. La providencia añadió que el deber de buena fe no conlleva “a una afectación de los principios de independencia y autonomía de los que gozan las Ramas del Poder Público” y que “no implica la alteración de sus competencias constitucionales y legales”. La misma sentencia fijó el margen dentro del cual se mueve el Congreso. Las autoridades “gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo acordado”. Esta reforma cabe dentro de ese margen. Su propósito es desarrollar un contenido que ya está en la Constitución, el tratamiento equitativo y equilibrado de la Fuerza Pública, y la finalidad de seguridad jurídica que la Corte le asignó. Elige un medio para lograrlo. No retrocede en los derechos de las víctimas ni desmonta ninguna institución del Sistema. 5.5.2. El Tribunal para la Paz como órgano de cierre La condición de órgano de cierre del Tribunal para la Paz es una regla constitucional, no una garantía supraconstitucional. El artículo transitorio 7 dispone que ese Tribunal “es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias,	una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia”. Al describir la estructura de la JEP, la Corte habló de una jurisdicción “cuyo órgano de cierre es el Tribunal para la Paz y dispone de unas características especiales asignadas por el Acto Legislativo 01 de 2017” (Sentencia C-080 de 2018, acápite 4.1.4). Lo que un acto legislativo asignó, otro acto legislativo puede precisarlo, siempre que no sustituya la Constitución. Por eso el proyecto no se limita a crear la revisión en el artículo transitorio 21, sino que ajusta de manera expresa los artículos transitorios 5 y 7 para evitar antinomias. 5.5.3. La competencia de la Justicia Penal Militar Es previsible que se alegue que la reforma devuelve a la justicia castrense conductas que la jurisprudencia ha excluido del fuero, en particular las graves violaciones de derechos humanos. Esta es, probablemente, la objeción de mayor peso, y la respuesta está en el diseño mismo de la revisión. El Tribunal Superior Militar y Policial no asume la investigación ni el juzgamiento, que permanecen en la JEP. Actúa sobre una sentencia ya dictada por el Tribunal para la Paz y su examen está atado a la estricta aplicación del DIH, que prohíbe los ataques contra la población civil y las conductas que configuran crímenes de guerra. Las reglas operacionales solo pueden valorarse en los términos del artículo transitorio 22, es decir, siempre que no sean contrarias a la normatividad legal. Y la revisión se ejerce en el marco del mismo artículo transitorio que obliga a respetar las obligaciones internacionales de investigación, juzgamiento y sanción. El desarrollo de la revisión, con sus causales, términos y procedimiento, corresponderá al legislador estatutario, por tratarse de una materia de administración de justicia sujeta al artículo 152 de la Constitución. Esa ley deberá recoger con precisión los límites que aquí se describen. 5.5.4. La cosa juzgada de las sentencias de la JEP El proyecto de ley estatutaria que la Corte revisó en la Sentencia C-080 de 2018, hoy Ley 1957 de 2019, previó que las sentencias del Tribunal para la Paz “harán tránsito a cosa juzgada cuando estén en firme y se garantizará su inmutabilidad”. La revisión automática no desconoce esa garantía. Como es obligatoria y suspende la sentencia sancionatoria, la firmeza se produce cuando concluye la revisión, y a partir de ese momento la cosa juzgada opera con toda su fuerza. Si, como sostiene la Corte, “la seguridad jurídica es un elemento central en el funcionamiento de la JEP”, un único momento de revisión, previsible y obligatorio, sirve mejor a ese propósito que un recurso extraordinario sujeto a términos y causales inciertos. La ley estatutaria deberá armonizarse con la reforma una vez aprobada.

5.5.5. Los derechos de las víctimas Las víctimas conservan intactos sus derechos de participación ante la JEP, así como el acceso a la verdad que se construye en el proceso. Nada de lo que la reforma dispone borra los hechos establecidos ni los reconocimientos de responsabilidad. Su tarea se limita a verificar que la sanción impuesta a un miembro de la Fuerza Pública corresponda a una aplicación estricta del DIH y de las reglas operacionales, y la ley estatutaria deberá garantizar que las víctimas intervengan también en esa etapa. 6. CONFLICTO DE INTERESES De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5.ª de 1992, modificado por el artículo 3.º de la Ley 2003 de 2019, el autor del proyecto y el ponente deben presentar en el cuerpo de la exposición de motivos o de la ponencia un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa. El presente proyecto de acto legislativo tiene un alcance general, impersonal y abstracto, pues propone modificar disposiciones constitucionales relacionadas con el régimen de revisión judicial de determinadas decisiones sancionatorias proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz respecto de miembros de la Fuerza Pública. En principio, no se advierte que la iniciativa esté dirigida a beneficiar de manera particular, directa y actual al ponente. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a cada congresista evaluar individualmente si se encuentra incurso en alguna causal de impedimento prevista en el artículo 286 de la Ley 5.ª de 1992 y demás normas concordantes. Esta evaluación deberá considerar, entre otras circunstancias, la existencia de vínculos personales, familiares, profesionales o económicos con miembros de la Fuerza Pública sometidos a actuaciones o decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuando tales circunstancias puedan generar un interés directo o actual en la discusión y votación del proyecto. 7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL El artículo 7.º de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios sea explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La jurisprudencia constitucional ha precisado que este deber se exige cuando la iniciativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, y no cuando se limita a autorizarlos. El presente proyecto de acto legislativo no ordena directamente una apropiación presupuestal, no crea un beneficio tributario y no establece una obligación inmediata de	gasto. Su objeto consiste en incorporar una revisión automática judicial para determinadas sentencias sancionatorias proferidas por el Tribunal para la Paz y en armonizar dicha revisión con los artículos transitorios 5.º y 7.º de la Constitución Política. No obstante, la implementación del mecanismo podría requerir ajustes institucionales, administrativos, tecnológicos o presupuestales para el Tribunal Superior Militar y Policial, particularmente en materia de personal, gestión de expedientes, adecuación de despachos y participación de los sujetos procesales. Por esta razón, se deja constancia de que la reglamentación y el desarrollo legal de la reforma deberán evaluar sus costos y fuentes de financiación, de conformidad con la Ley 819 de 2003 y con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En consecuencia, la iniciativa no genera, por sí misma, un impacto fiscal inmediato y cuantificable; sin embargo, su eventual desarrollo normativo deberá incorporar la valoración fiscal correspondiente cuando determine la estructura, competencias, procedimiento y recursos necesarios para hacer efectiva la revisión automática.														
8. PLIEGO DE MODIFICACIONES Con fundamento en las consideraciones se proponen tres modificaciones, una al título y dos al artículo 1. El cuadro reproduce la totalidad del texto radicado y, en la columna derecha, el texto propuesto para primer debate, con las modificaciones resaltadas en negrilla. <table><tr><th>Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)</th><th>Texto propuesto para primer debate</th></tr><tr><td> Título. “Por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”. </td><td> Título. “Por medio del cual se adicionan los artículos transitorios 5 y 21 y se modifica el artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”. </td></tr><tr><td> Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión extraordinaria por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser revocada o disminuida por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.” </td><td> Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser confirmada, modificada o revocada por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.” </td></tr></table>	Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)	Texto propuesto para primer debate	Título. “Por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.	Título. “Por medio del cual se adicionan los artículos transitorios 5 y 21 y se modifica el artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.	Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión extraordinaria por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser revocada o disminuida por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”	Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser confirmada, modificada o revocada por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”	<table><tr><th>Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)</th><th>Texto propuesto para primer debate</th></tr><tr><td> Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 5º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. (...) Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de la revisión automática judicial establecida para los miembros de la Fuerza Pública en el artículo transitorio 21 de este Título.” </td><td>Sin modificaciones</td></tr><tr><td> Artículo 3. Modifíquese el segundo inciso del artículo transitorio 7º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 7º. Conformación. (...) El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia (...)” </td><td>Sin modificaciones</td></tr><tr><td> Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación. </td><td>Sin modificaciones</td></tr></table>	Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)	Texto propuesto para primer debate	Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 5º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. (...) Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de la revisión automática judicial establecida para los miembros de la Fuerza Pública en el artículo transitorio 21 de este Título.”	Sin modificaciones	Artículo 3. Modifíquese el segundo inciso del artículo transitorio 7º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 7º. Conformación. (...) El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia (...)”	Sin modificaciones	Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Sin modificaciones
Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)	Texto propuesto para primer debate														
Título. “Por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.	Título. “Por medio del cual se adicionan los artículos transitorios 5 y 21 y se modifica el artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”.														
Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión extraordinaria por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser revocada o disminuida por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”	Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser confirmada, modificada o revocada por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.”														
Texto radicado (Gaceta del Congreso No. 941 de 2026)	Texto propuesto para primer debate														
Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 5º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. (...) Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de la revisión automática judicial establecida para los miembros de la Fuerza Pública en el artículo transitorio 21 de este Título.”	Sin modificaciones														
Artículo 3. Modifíquese el segundo inciso del artículo transitorio 7º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 7º. Conformación. (...) El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia (...)”	Sin modificaciones														
Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Sin modificaciones														

reglas especiales del trámite de los actos legislativos. También ha señalado que el título debe guardar relación de conexidad con el contenido normativo y que, aunque carece de eficacia jurídica autónoma, puede cumplir una función interpretativa. Segunda modificación. Revisión “automática” en lugar de “extraordinaria” La revisión debe operar por mandato de la Constitución, sin depender de que el sancionado la solicite. Así lo anuncian el título del proyecto y sus artículos 2 y 3, que se refieren a una “revisión automática judicial”; solo el párrafo del artículo 1 hablaba de revisión “extraordinaria”. El cambio corrige esa incoherencia interna, que en el trámite habría abierto dudas sobre la naturaleza del mecanismo. Hay además razones de fondo. Con una revisión automática, todo miembro de la Fuerza Pública sancionado recibe la misma garantía, con independencia de los recursos o de la calidad de su defensa. También se gana en seguridad jurídica. Un recurso extraordinario supone causales, legitimación y términos de interposición que pueden mantener las sentencias en la incertidumbre durante años. Con la revisión automática, en cambio, hay un único momento para el examen, y al terminar la sentencia queda en firme. Tercera modificación. La sentencia podrá ser “confirmada, modificada o revocada” El texto radicado solo permitía que el Tribunal Superior Militar y Policial revocara o disminuyera la sanción. Dejaba por fuera la decisión más elemental de cualquier juez de revisión, que es confirmar la sentencia cuando la encuentra ajustada al DIH. La nueva fórmula recoge las tres decisiones posibles y le permite al revisor hacer ajustes que no se reducen a la cuantía de la sanción, como corregir la valoración de las reglas operacionales u otorgar la pena sustitutiva que el mismo párrafo autoriza. La facultad de modificar solo puede ejercerse en favor del sancionado. Se trata de una garantía para el miembro de la Fuerza Pública, que no puede volverse en su contra. Así lo exige la prohibición de reformatio in peius, que forma parte del debido proceso (artículo 29 de la Constitución) y que el artículo 31 superior consagra al disponer que el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único. Dentro de la propia JEP esta garantía ya fue reconocida por la Corte Constitucional, al señalar que la estructura del Tribunal para la Paz “También prevé la garantía de no reformatio in pejus también propia del debido proceso (art. 29 C.P.)” (Sentencia C-080 de 2018, análisis del artículo 91). Si la regla rige cuando el sancionado apela, con mayor razón debe regir en una revisión que él no promueve. La ley estatutaria deberá consignarla de manera expresa.	9. PROPOSICIÓN Con fundamento en las consideraciones expuestas y en mi calidad de ponente 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 <i>primer debate en primera vuelta</i>, al Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2026 Senado, “por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz”, conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que hacen parte del presente informe. Atentamente,  RAFAEL NIETO LOAIZA Senador de la República Ponente
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 04 DE 2026 SENADO “Por medio del cual se adicionan los artículos transitorios 5 y 21 y se modifica el artículo transitorio 7 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz” EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, así: “Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública. (...) Parágrafo. Con el fin de garantizar un tratamiento equitativo y equilibrado, las sentencias sancionatorias proferidas en única o segunda instancia por el Tribunal para la Paz, en contra de miembros de la Fuerza Pública, serán objeto de revisión automática por parte del Tribunal Superior Militar y Policial. La revisión mencionada tendrá efecto suspensivo sobre la sentencia sancionatoria, la cual podrá ser confirmada, modificada o revocada por el Tribunal Superior Militar y Policial. Dicha revisión deberá fundamentarse en la estricta aplicación del Derecho Internacional Humanitario y las reglas operacionales de la Fuerza Pública vigentes al momento de la comisión de la conducta. En el marco de esta revisión, se podrá otorgar pena sustitutiva.” Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo transitorio 5º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así: “Artículo transitorio 5. Jurisdicción Especial para la Paz. (...) Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de la revisión automática judicial establecida para los miembros de la Fuerza Pública en el artículo transitorio 21 de este Título.” Artículo 3. Modifíquese el segundo inciso del artículo transitorio 7º del Título Transitorio de la Constitución Política, el cual quedará así:	“Artículo transitorio 7º. Conformación. (...) El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre y la máxima instancia de la Jurisdicción Especial para la Paz, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo transitorio 21 para los miembros de la Fuerza Pública. Estará conformado por dos secciones de primera instancia, una Sección de Revisión de Sentencias, una Sección de Apelación y la Sección de Estabilidad y Eficacia (...)” Artículo 4. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.  RAFAEL NIETO LOAIZA Senador de la República Ponente

**INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147
DE 2026 SENADO**

por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno debajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones.

 REPUBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPUBLICA Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2026 Vicepresidente GONZALO BAUTE GONZÁLEZ Comisión V Senado de la República Secretario DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones". Señor Vicepresidente : Atendiendo la designación que nos hiciere la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, procedemos a rendir informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate en la Comisión Quinta del Senado al Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones". De los honorables senadores  JUAN ESPINAL Senador de la República  ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ Senador de la República.	INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 147 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE EL DESARROLLO DE LOS FERTILIZANTES DERIVADOS DEL HIDRÓGENO DE BAJAS EMISIONES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" ÍNDICE I. Trámite de la iniciativa. II. Objeto del proyecto de Ley. III. Consideraciones generales sobre el proyecto de Ley. IV. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de Ley. V. Pliego de modificaciones. VI. Impacto fiscal. VII. Declaración de impedimentos. VIII. Proposición. I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA: Esta iniciativa fue presentada por el Honorable Senador Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernan Dario Cadavid Marquez, Andres Eduardo Forero Molina, Claudia Margarita Zuleta Murgas, Christian Munir Garces Aljure, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, H.R. Ana Ligia Mora Martinez, Oscar Dario Perez Pineda, Simon Molina Gomez, Eduar Alexis Triana Rincon, radicado en la Secretaría General del Senado el 5 de agosto de 2026 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1044 de 2026 Senado. Mediante oficio CQU-CS-C-0379-2026 del 20 de agosto de 2026, el Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente notificó la designación del ponente coordinador al Senador Juan Fernando Espinal Ramírez y al Senador Ariel Fernando Ávila Martínez por lo anterior, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate. II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY El presente proyecto de Ley tiene por objeto promover la producción, comercialización y uso de fertilizantes derivados de hidrógeno de bajas emisiones en Colombia. Esta iniciativa permitiría posicionar a Colombia como un actor competitivo en la producción de
fertilizantes, que permitan generar soluciones de bajas emisiones y permita la descarbonización de sectores como el agropecuario, energético e industrial, mediante el aprovechamiento de tecnologías asociadas al hidrógeno de bajas emisiones. Asimismo, busca fortalecer la competitividad agroindustrial, promover un mejor aprovechamiento de los suelos y a la seguridad alimentaria del país. III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY El desarrollo de los fertilizantes a partir del hidrógeno de bajas emisiones se ha estado trazando mediante diferentes mecanismos normativos. Sin embargo, su desarrollo ha sido limitado y hasta la expedición de normas que han sido más recientes, su mención habría sido solo referenciándolo como un producto potencial más no con ruta de implementación que podría ser aprovechado por diversos sectores, incluso reemplazando o sustituyendo el hidrógeno asociado a combustibles fósiles que se emplean en la refinería de producción de amoníaco. Una de las primeras iniciativas fue mediante la Ley 2099 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones". Que reconoció en el Hidrógeno uno de los potenciales para procesos de descarbonización y diferentes usos como la producción, almacenamiento, distribución y uso. Sin embargo, esta norma no estableció disposiciones específicas para la producción de fertilizantes a partir de hidrógeno. El Decreto 1597 de 2024 representó un avance importante, al establecer lineamientos para el desarrollo del mercado del Hidrógeno de Bajas Emisiones en Colombia y/o sus derivados Esta norma reconoce expresamente que derivados como el amoníaco y el metanol tienen entre sus aplicaciones la producción de fertilizantes. Asimismo, establece el concepto de hidrógeno de bajas emisiones y señala que el hidrógeno verde, azul y blanco pueden encontrarse comprendidos dentro de esta categoría cuando cumplan los respectivos umbrales de emisiones. Este Decreto si bien reconoce la relación entre los derivados del hidrógeno y la producción de fertilizantes, no establece un régimen integral específico para la producción, comercialización, financiación, registro o promoción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. En esta ruta se podría inferir que en Colombia ha avanzado desde la consideración del hidrógeno como una alternativa para la transición energética, pasando por el	reconocimiento de sus derivados como insumos para la producción de fertilizantes, hasta llegar a una iniciativa legislativa que busca establecer un marco específico para estos productos. En términos de oportunidad económica, desde que inició el conflicto en Medio Oriente el 28 de febrero de 2026, la urea, el fertilizante más importado por Colombia, subió 36,9% en ese mismo lapso y para abril de 2026, el incremento interanual de los precios de fertilizantes ya llegaba a 51,5%, con la urea pasando de cerca de US\$400 a US\$640 la tonelada frente al mismo mes de 2025.¹ Esto se explica, en parte, porque por el Estrecho de Ormuz transita cerca del 45% del comercio mundial de fertilizantes, el 22% de la urea y el 45% del azufre, insumos esenciales para la agricultura, de manera que cualquier tensión en esa región se traslada casi de inmediato al mercado colombiano. Si bien hacia junio de 2026 los precios comenzaron a corregir a la baja por una menor demanda proyectada de India, uno de los grandes compradores mundiales de urea, afectado por el fenómeno de El Niño, la volatilidad de los últimos doce meses confirma la exposición estructural del país frente a estos choques externos.² En cifras de comercio exterior, Colombia importó 2,13 millones de toneladas de fertilizantes en 2024 y, en el acumulado a octubre de 2025, alcanzó 1,94 millones de toneladas, un aumento del 10% frente al mismo período del año anterior³ El mapa de proveedores también se ha movido: China superó a Rusia como principal origen de los fertilizantes nitrogenados en 2025 (18,3% de las importaciones), mientras Rusia mantiene relevancia en fosfatados y Canadá continúa liderando en potásicos.⁴ Según cifras de la Sociedad de Agricultores de Colombia, los fertilizantes representan hoy entre el 12% y el 30% del costo total de producción de un cultivo, dependiendo del tipo de cosecha, una carga que se traslada directamente al productor cada vez que el mercado internacional se tensiona Esta dependencia golpea a un sector que, pese a todo, sigue siendo motor de la economía nacional: en 2025 el valor agregado de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca creció 3,1% anual, y el PIB total del primer trimestre de 2026 avanzó ¹ https://www.larepublica.co/economia/el-precio-de-los-fertilizantes-aumento-22-57-desde-que-comenzo-la-guerra-en-iran-435544 ² https://www.larepublica.co/economia/los-precios-de-los-fertilizantes-caen-luego-de-atravesar-12-meses-de-alzas-4409559 ³ https://www.portafolio.co/economia/agro/colombia-importo-1-94-millones-de-toneladas-de-fertilizantes-y-diversifico-proveedores-en-488304 ⁴ <i>ibid</i>

2,2%.⁵ Fortalecer una industria nacional de fertilizantes de bajas emisiones no es, entonces, una apuesta aislada, sino una condición para sostener uno de los sectores que más ha contribuido al crecimiento reciente del país. Sobre la importancia del hidrógeno de bajas emisiones El hidrógeno sigue siendo la base para producir amoníaco, insumo esencial de los fertilizantes nitrogenados, y su producción mediante rutas de bajas emisiones, verde, mediante electrólisis con energías renovables, o azul, con captura y almacenamiento de carbono, continúa siendo la alternativa más viable para reducir la huella de carbono de esta industria mientras el país avanza en su transición energética. Sin embargo, el balance de ejecución de la Hoja de Ruta del Hidrógeno de Colombia (2021) muestra un rezago frente a las metas trazadas. Un análisis de avance realizado en 2025 identificó 36 proyectos potenciales de hidrógeno en el país, de los cuales solo 2 han alcanzado la Decisión Final de Inversión (FID), representando apenas cerca de 7 MW de electrólisis instalada; con los desarrollos registrados hasta la fecha, se proyecta alcanzar únicamente 511 MW instalados para 2030, muy por debajo de la meta original de 1 a 3 GW⁶. El proyecto más avanzado orientado a fertilizantes es el Proyecto Coral de Ecopetrol, que alcanzó su FID a finales de 2024 y se espera entre en operación en 2026, con una capacidad de generar cerca de 800 toneladas anuales de hidrógeno de bajas emisiones destinado a la Refinería de Cartagena.⁷ En el frente privado, ya hay señales concretas de que el mercado está respondiendo: Opex y Hevolución adelantan el montaje de una planta de fertilizantes verdes, prevista para entrar en operación en 2029 con capacidad de 45.000 toneladas anuales de nitrato de amonio, para producir hasta 70.000 toneladas de fertilizantes verdes certificados bajo los estándares CBAM y RFNBO de la Unión Europea; por su parte, Celsia avanza en producción de amoníaco verde a partir de hidrógeno, aprovechando su experiencia en generación hidroeléctrica.⁸ Colombia cuenta actualmente con 49 iniciativas asociadas a tecnologías de hidrógeno, de las cuales 13 corresponden a proyectos piloto y 36 a proyectos productivos. En conjunto, estas iniciativas contemplarían una capacidad instalada de electrólisis de 21 GW y una inversión estimada de US\$45.000 millones, según la información reportada ⁵ https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IVtrim2025.pdf ⁶ https://hidrogenocolombia.com/wp-content/uploads/2025/08/Analisis-Hoja-de-Ruta-H2.pdf ⁷ https://hidrogenocolombia.com/wp-content/uploads/2025/08/Analisis-Hoja-de-Ruta-H2.pdf ⁸ https://www.agronegocios.co/comentarios/cesar-palacio-3680916/fertilizantes-nacionales-en-colombia-hemos-avanzado-en-2024-2025-4265492	por dicho medio. Sin embargo, de acuerdo con publicaciones recientes,⁹ Colombia cuenta actualmente con 49 iniciativas asociadas a tecnologías de hidrógeno, de las cuales 13 corresponden a proyectos piloto y 36 a proyectos productivos. En conjunto, estas iniciativas contemplarían una capacidad instalada de electrólisis de 21 GW y una inversión estimada de US\$45.000 millones, según la información reportada por dicho medio. Existe una importante brecha entre el número de iniciativas identificadas y su grado efectivo de desarrollo: de los proyectos de producción comercial de gran escala, solamente tres habían alcanzado la Decisión Final de Inversión o se encontraban en construcción al corte de 2025. El resto permanecía principalmente en etapas de factibilidad o conceptuales. Por esta razón se hace necesario que en Colombia se fortalezcan las capacidades de inversión, creación de demanda, infraestructura, gobernanza, desarrollo regional e innovación para lograr el despliegue de la cadena de valor del hidrógeno de bajas emisiones. En otras palabras, el reto de Colombia ya no consiste únicamente en identificar el potencial del hidrógeno, sino en generar las condiciones para que los proyectos pasen de la etapa conceptual o piloto a la producción comercial. Allí encuentra su justificación la intervención legislativa propuesta, para sentar las bases normativas donde Colombia deje de ser un espectador de estas dinámicas internacionales y empiece a construir su propia capacidad de producción de fertilizantes de bajas emisiones, con metas concretas, incentivos reales y mecanismos que garanticen que esos beneficios efectivamente le lleguen al productor agropecuario. Oportunidades desde la producción local De acuerdo a la Hoja de Ruta del Hidrógeno Verde, se establecen metas al 2030, 2040 y 2050, donde se espera que “un 40% de la demanda total de hidrógeno a 2050, es decir 740 kt de hidrógeno, serán utilizadas para abastecer la producción de derivados de bajas emisiones, principalmente en forma de amoníaco y de combustibles sintéticos. El amoníaco se utilizará inicialmente en la producción de fertilizantes, reduciendo así las importaciones de Colombia en este ámbito e impulsando esta industria a nivel local”¹⁰. ⁹ https://www.elcolombiano.com/negocios/hidrogeno-91-por-ciento-proyectos-siguen-sin-cierre-financiero-NE40001048 ¹⁰ https://www.minenergia.gov.co/documents/5861/Hoja_Ruta_Hidrogeno_Colombia_2810.pdf
El documento recomienda enfocar las políticas de gobierno para superar las barreras técnicas y regulatorias que permitan el desarrollo de la industria del País. Entre otros temas, se recomienda establecer incentivos fiscales y marcos normativos para fomentar la inversión privada en infraestructura de hidrógeno y desarrollen procesos de investigación en tecnologías avanzadas para la síntesis de amoníaco e intercambio tecnológico con aquellos países que han avanzado en el tema. En el año 2024 se publica un informe de consultoría para el FENOGÉ donde se explora la posibilidad que tiene Colombia “para la implementación de proyectos de producción de hidrógeno verde, a partir de Biomasa y PCH”¹¹. Donde se identifica las posibilidades que tiene el país para la producción de fertilizantes verdes a partir de la biomasa residual y la participación de pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH), con el potencial de transformar el panorama agrícola de Colombia. Según estimaciones de la consultoría, este enfoque podría satisfacer hasta el 50% de la producción nacional de fertilizantes mediante la sustitución de amoníaco convencional por amoníaco verde. Además, la transición hacia esta tecnología no sólo reduciría las emisiones, sino que también diversificaría la matriz energética del país. En este sentido, se puede proponer la posibilidad de sustituir importaciones de amoníaco mediante la producción local de fertilizantes utilizando hidrógeno verde. Entre las técnicas que se recomiendan está el uso de la biomasa residual, como desechos agrícolas, forestales o residuos orgánicos, mediante procesos de gasificación, donde es transformada en gas de síntesis (syngas) con altas temperaturas y agentes como vapor de agua, nitrógeno o aire; mediante Pirólisis, donde la biomasa se calienta en ausencia de oxígeno, generando syngas, biocarbón y bioaceite. Y mediante las PCH, donde se aprovecha el recurso hídrico disponible para producir electricidad, con un proceso de electrólisis para generar hidrógeno de alta pureza. El documento de la consultoría finalmente entrega una Hoja de Ruta que permite desde diferentes niveles proponer acciones para el desarrollo de estas tecnologías en la producción de fertilizantes, entre ellos: la modificación del marco regulatorio ambiental con proyectos de hidrógeno a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dadas sus capacidades técnicas y administrativas, ajustar la normativa para permitir que las PCH destinen su energía a proyectos de hidrógeno, “Definir una política ¹¹ https://fenoge.gov.co/documentos-pdf/convocatorias/h2col-higrogeno/3Informe_final_consultoria.pdf	pública de apoyo a la generación de H2 a partir de la energía de PCH que defina las condiciones generales que debe considerar la regulación. Modificación de la regulación para PCH cuya energía se destine a la producción de H2, de acuerdo con la política pública diseñada”¹². En las recomendaciones, frente a la posibilidad de los incentivos fiscales, se menciona la necesidad de mantener políticas existentes y evitar modificaciones que puedan reducir su efectividad, como lo son “Mantener las políticas de incentivos otorgados a las FNCER y evitar las modificaciones o creación de nuevas reglas que reduzcan los incentivos actuales directa o indirectamente, a través de la disminución directa de los beneficios o mediante la incorporación de nuevas tasas o impuestos. Mejorar la información disponible, los procedimientos y los trámites para acceder a los beneficios definidos en la Ley”¹³. Finalmente se habla de la creación de capacidades técnicas con personal y programas de formación en colaboración con entidades académicas y actores gubernamentales. Esto garantizará la operación eficiente de los proyectos y fomentará la investigación en tecnologías innovadoras aplicadas al sector de fertilizantes. IV. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY. Ley 1715 de 2014 “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional y se dictan otras disposiciones.” Artículo 11. Deducción en el impuesto sobre la renta: “Los contribuyentes que realicen inversiones en proyectos de energías renovables no convencionales tendrán derecho a deducir hasta el 50% del valor de la inversión directamente de su renta líquida gravable en el período fiscal en que se realice la inversión y dentro de los cinco años siguientes.” Artículo 12. Exclusión de IVA: “Estarán excluidos del impuesto sobre las ventas (IVA) los equipos, elementos, maquinaria y servicios nacionales o importados destinados a proyectos de energías renovables no convencionales.” ¹² https://fenoge.gov.co/documentos-pdf/convocatorias/h2col-higrogeno/3Informe_final_consultoria.pdf ¹³ Ibid

Artículo 13. Exención de aranceles: "Los equipos, elementos, maquinaria y servicios necesarios para el desarrollo de proyectos de energías renovables no convencionales estarán exentos de aranceles." Ley 2099 de 2021: "Por la cual se dictan disposiciones para la transición energética, se fomenta la dinamización del mercado energético en Colombia y se modifica la Ley 1715 de 2014." Artículo 2. Definiciones: Se adicionan las definiciones de: - Hidrógeno verde: Producido mediante electrólisis utilizando fuentes de energía renovable. - Hidrógeno azul: Producido a partir de combustibles fósiles con captura y almacenamiento de carbono (CCUS). Artículo 10. Incentivos tributarios: "Se extienden los beneficios tributarios de la Ley 1715 de 2014 al hidrógeno verde y azul, aplicables a deducción de renta, exclusión de IVA, exención de aranceles y depreciación acelerada." Ley 2169 de 2021. "Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones" ARTÍCULO 30. Utilidad pública e interés social de proyectos de hidrógeno verde. Declárese de utilidad pública e interés social los proyectos y/o ejecución de obras para la producción y almacenamiento de hidrógeno verde. Respecto de este tipo de proyectos u obras, el Ministerio de Minas y Energía podrá aplicar de manera particular y concreta la connotación de utilidad pública e interés social, para lo cual expedirá un acto administrativo que tendrá los mismos efectos señalados en la Ley 56 de 1981 y demás normas concordantes, o las que las modifiquen, adicionen o sustituyan. El Gobierno nacional definirá las condiciones y requisitos para la expedición del acto administrativo al que se refiere este artículo, así como las causales de su improcedencia. Ley 2183 de 2022 "Por la cual se fomenta la comercialización y el acceso a insumos agropecuarios y se adoptan otras disposiciones." Artículo 12. Fomento a la producción nacional de insumos agropecuarios:	"El Gobierno Nacional promoverá la creación y el funcionamiento de plantas regionales para la producción de insumos agropecuarios, fomentando tecnologías sostenibles." Artículo 15. Fondo para el Acceso a Insumos Agropecuarios: "Se crea el Fondo para el Acceso a Insumos Agropecuarios (FAIA), destinado a financiar proyectos que reduzcan costos de insumos para el sector agrícola." Estrategia Nacional de Economía Circular: "Estrategia Nacional de Economía Circular para Colombia." Promueve el uso sostenible de biomasa residual en procesos industriales, incluyendo la producción de hidrógeno y fertilizantes, como parte de la transición hacia una economía circular. Hoja de ruta para el hidrógeno en Colombia - 2021 La Hoja de Ruta del Hidrógeno tiene por objeto contribuir al desarrollo e implantación del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia reforzando así el compromiso del Gobierno con la reducción de emisiones estipulada en los objetivos del Acuerdo de París del 2015. Para la elaboración de esta Hoja de Ruta, el Gobierno Colombiano cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su División de Energía y su División de Cambio Climático y Sostenibilidad. Decreto 1597 de 2024 Lineamientos generales de política pública para el desarrollo del hidrógeno de bajas emisiones y/o sus derivados ARTÍCULO 2.2.7.2.2. Definiciones Derivados del Hidrógeno: Compuestos químicos obtenidos a partir del hidrógeno como materia prima, que incluyen productos entre los cuales se encuentran el amoníaco, metanol y combustibles sintéticos, entre otros. Estos derivados se utilizan en múltiples sectores industriales como insumos clave en la producción de fertilizantes, productos químicos, combustibles líquidos y gases industriales. Además, los derivados de hidrógeno pueden ser utilizados como medios de almacenamiento y transporte de energía, facilitando su integración en diferentes cadenas de valor y aplicaciones energéticas.												
V. PLIEGO DE MODIFICACIONES. <table><tr><th>TEXTO INICIAL</th><th>PROPUESTA DE MODIFICACIÓN</th><th>OBSERVACIONES</th></tr><tr><td> Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Cuando dichos derivados sean destinados a usos energéticos, podrán ser considerados fuente no convencional de energía (FNCE) en los términos de la Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias. </td><td> Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Cuando dichos derivados sean destinados a usos energéticos, podrán ser considerados fuente no convencional de energía (FNCE) en los términos de la Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias. </td><td> los incentivos del proyecto (Arts. 9, 10 y 11) ya operan de forma autónoma sin necesidad de la calificación FNCE, por lo que la frase es innecesaria para el objeto de la Ley </td></tr></table>	TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES	Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Cuando dichos derivados sean destinados a usos energéticos, podrán ser considerados fuente no convencional de energía (FNCE) en los términos de la Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias.	Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Cuando dichos derivados sean destinados a usos energéticos, podrán ser considerados fuente no convencional de energía (FNCE) en los términos de la Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias.	los incentivos del proyecto (Arts. 9, 10 y 11) ya operan de forma autónoma sin necesidad de la calificación FNCE, por lo que la frase es innecesaria para el objeto de la Ley	<table><tr><td>Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias</td><td></td><td></td></tr><tr><td> Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. La implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, y demás entidades competentes. </td><td> Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, <u>como un instrumento de planeación de política pública, y será adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</u>, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. <u>El diseño y la</u> implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio </td><td> Se incluye un parágrafo para incorporar la promoción de la demanda y desarrollo del mercado, especialmente porque la demanda es la que permite que las inversiones en producción sean económicamente sostenibles. </td></tr></table>	Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias			Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. La implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, y demás entidades competentes.	Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, <u>como un instrumento de planeación de política pública, y será adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</u>, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. <u>El diseño y la</u> implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio	Se incluye un parágrafo para incorporar la promoción de la demanda y desarrollo del mercado, especialmente porque la demanda es la que permite que las inversiones en producción sean económicamente sostenibles.
TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES											
Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Cuando dichos derivados sean destinados a usos energéticos, podrán ser considerados fuente no convencional de energía (FNCE) en los términos de la Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias.	Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Cuando dichos derivados sean destinados a usos energéticos, podrán ser considerados fuente no convencional de energía (FNCE) en los términos de la Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias.	los incentivos del proyecto (Arts. 9, 10 y 11) ya operan de forma autónoma sin necesidad de la calificación FNCE, por lo que la frase es innecesaria para el objeto de la Ley											
Ley 1715 de 2014 y sus normas complementarias													
Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. La implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, y demás entidades competentes.	Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, <u>como un instrumento de planeación de política pública, y será adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</u>, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. <u>El diseño y la</u> implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio	Se incluye un parágrafo para incorporar la promoción de la demanda y desarrollo del mercado, especialmente porque la demanda es la que permite que las inversiones en producción sean económicamente sostenibles.											

implementación de los programas de gestión del suelo con materiales y el fortalecimiento del equipo requerido. Parágrafo. Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que considere el Gobierno Nacional. Los recursos serán destinados a proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética. disposiciones de la presente Ley de los programas de gestión del suelo con materiales y el fortalecimiento del equipo requerido. Parágrafo. Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que considere el Gobierno Nacional. Los recursos serán destinados a proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética.			VI. IMPACTO FISCAL Como indica claramente la exposición de motivos del proyecto y como se ha mencionado anteriormente, esta iniciativa no implica un impacto fiscal obligatorio que requiera la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante recalcar que esta Ley simplemente autoriza al Gobierno Nacional a asignar recursos de su presupuesto. Por lo tanto, cualquier gasto que se realice como resultado de esta disposición dependerá exclusivamente de la decisión autónoma del ejecutivo, así como de los análisis de viabilidad técnica y económica que se lleven a cabo en cada caso específico. VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para los ponentes que suscriben el informe según el artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado. VIII. PROPOSICIÓN En mérito de lo expuesto, rendimos PONENCIA POSITIVA y solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado, dar curso al Primer Debate al Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones". De los honorables senadores,  JUAN ESPINAL Senador de la República  ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ Senador de la República.		
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 147 DE 2026 "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE EL DESARROLLO DE LOS FERTILIZANTES DERIVADOS DEL HIDRÓGENO DE BAJAS EMISIONES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA: Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la producción y comercialización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia, buscando fomentar alternativas de insumos para promover el mejor aprovechamiento de los suelos, la competitividad agroindustrial y el desarrollo de prácticas que aporten a la transición energética del país. Artículo 2. Definiciones. Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes. Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones. Parágrafo. Se aplicarán las definiciones y clasificaciones contenidas en las normas técnicas nacionales e internacionales vigentes en fertilizantes y las establecidas en el artículo 2.2.7.2.2 del Decreto 1597 de 2024 Artículo 3. Regulación y reglamentación de la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las condiciones técnicas para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, en armonía con las normativas técnicas del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).			Asimismo, revisará y actualizará las regulaciones aplicables, armonizando dichas disposiciones con las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021 y el marco jurídico vigente en materia de sostenibilidad y transición energética. Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, como un instrumento de planeación de política pública, y será adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización. El diseño y la implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, y demás entidades competentes. Asimismo, se promoverá la participación del sector privado, empresas públicas y mixtas, de organizaciones de productores agropecuarios, asociaciones campesinas, la academia y la cooperación internacional para garantizar el desarrollo de tecnologías y mercados sostenibles para los fertilizantes. Parágrafo: La Hoja de Ruta promoverá igualmente el desarrollo de la demanda y de los mercados nacionales de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, mediante estrategias orientadas a facilitar su adopción y uso, fortalecer los mecanismos de financiación y asistencia técnica, promover acuerdos entre productores y potenciales compradores, y fomentar, cuando resulte técnica y económicamente viable, criterios de sostenibilidad y bajas emisiones en los procesos de adquisición y utilización de fertilizantes. Artículo 5. Producción, Uso y Comercialización. Para la producción, uso y comercialización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, el Gobierno Nacional adoptará e implementará las siguientes disposiciones: 1. Promover la creación, ampliación y modernización de plantas de producción de fertilizantes de bajas emisiones mediante incentivos fiscales establecidos en las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021, mecanismos de acceso a financiamiento,		

programas de investigación, desarrollo e innovación, y esquemas de alianzas público-privadas. 2. Incorporar y regular la participación de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en toda la cadena de valor, incluyendo producción, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso final y exportación, garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente. 3. Crear, dentro del sistema de registro de insumos agropecuarios administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), una categoría específica para fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, dirigida a fabricantes, productores, comercializadores, envasadores, importadores y exportadores. 4. Asignar y destinar recursos a través del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), para la financiación de proyectos relacionados con la producción, almacenamiento, transporte y uso de hidrógeno de bajas emisiones en la fabricación de fertilizantes. 5. Diseñar e implementar Programas y Proyectos de financiamiento y asistencia técnica impulsados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para los productores y formuladores de fertilizantes, incluyendo capacitación, líneas de créditos preferenciales y asesoría en procesos de certificación y cumplimiento normativo. 6. Promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos relacionados con fertilizantes de bajas emisiones. 7. Establecer incentivos para atraer inversiones extranjeras en proyectos de producción y uso de fertilizantes a partir de derivados del hidrógeno de bajas emisiones, asegurando transferencia tecnológica y generación de empleo en el país. 8. Diseñar, financiar e implementar a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) programas de formación y capacitación en producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. 9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en colaboración con FINAGRO, diseñará e implementará mecanismos de financiamiento, incentivos y asistencia técnica para fomentar la adquisición y utilización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando a pequeños y medianos productores. Estos mecanismos podrán incluir esquemas de subsidios, líneas de crédito preferenciales y otros instrumentos orientados a promover la demanda y consolidar progresivamente el mercado nacional de estos fertilizantes. 10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) a través del sistema SIRIAGRO, y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), implementarán mecanismos de monitoreo y control de precios que permitan verificar que los incentivos otorgados	se reflejen en la reducción del costo final de los fertilizantes para el productor agropecuario. Artículo 6. Registro y control de calidad. 1. Toda empresa que produzca, formule, envase o comercialice fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones deberá registrarse ante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cumpliendo con los requisitos establecidos en la normatividad vigente. 2. Los productos deberán cumplir con los mínimos requeridos y estar etiquetados conforme a la Norma Técnica Colombiana, los estándares internacionales y normativa nacional pertinentes en materia de fertilizantes, y las buenas prácticas regulatorias. 3. Los registros deberán ser actualizados periódicamente para incluir avances tecnológicos, nuevas formulaciones o cambios normativos relacionados con fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. 4. El ICA implementará estrategias de difusión tecnológica para capacitar a productores y técnicos agrícolas en el uso eficiente y seguro de estos fertilizantes, incorporando lineamientos de calidad y buenas prácticas de manejo, aprovechando los recursos del fondo especial del ICA. Artículo 7. Financiamiento. Autorícese al Gobierno Nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, a través de las partidas o traslados presupuestales necesarios y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los recursos necesarios para la implementación de las disposiciones de la presente Ley. Parágrafo. Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que considere el Gobierno Nacional. Los recursos serán destinados a proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética. Artículo 8. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará de la siguiente manera:
Artículo 12. Fomento a la producción nacional de insumos agropecuarios. El Gobierno Nacional promoverá la creación y el funcionamiento de plantas regionales donde se procesen emiendas, mezclas, fertilizantes, fertilizantes derivados de hidrógeno de bajas emisiones, para la producción de insumos agropecuarios. Para este efecto, fomentará y participará en la constitución de sociedades de economía mixta, dedicadas al procesamiento de estos productos, garantizando la inclusión de tecnologías sostenibles y el cumplimiento de estándares de calidad internacionales. Artículo 9. Modifique el Inciso b) del Artículo 7 de la Ley 2099 de 2021 que modifica la Ley 1715 de 2014, que quedará de la siguiente manera: Artículo 10. Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE). (b) Con los recursos del FENOGE se podrán financiar parcial o totalmente, planes, programas y proyectos en el Sistema Interconectado Nacional y en Zonas No Interconectadas dirigidos a, entre otras acciones, promover, estructurar, desarrollar, implementar o ejecutar Fuentes No convencionales de Energía y Gestión Eficiente de la energía, así como financiar el uso de FNCER para la prestación de servicios públicos domiciliarios, implementación de soluciones en microrredes de autogeneración a pequeña escala, proyectos para producción de hidrógeno bajas emisiones y sus derivados para la producción de fertilizantes y para la adaptación de los sistemas de alumbrado público en Colombia para la gestión eficiente de la energía, de acuerdo con el manual operativo. del FENOGE. Igualmente, se podrán financiar investigación, estudios, auditorías energéticas, adecuaciones locativas, disposición final de equipos sustituidos y costos de administración e interventoría de los programas, planes y proyectos. La financiación otorgada por el FENOGE podrá ser mediante el aporte de recursos reembolsables y no reembolsables. Así mismo, podrá otorgar cualquier instrumento de garantía, en las condiciones establecidas en el manual operativo del Fondo. Los planes, programas y proyectos financiados por el FENOGE deberán cumplir evaluaciones costo beneficio que comparen el costo del proyecto con los ahorros económicos o ingresos producidos. Artículo 10. Incentivos fiscales para fertilizantes sostenibles. Los proyectos de producción de hidrógeno de bajas emisiones y sus derivados para la producción de fertilizantes podrán tener acceso a los incentivos establecidos en las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021, incluyendo deducción en el impuesto de renta, exclusión de IVA, exención de aranceles y depreciación acelerada.	El Gobierno Nacional simplificará los trámites necesarios para acceder a estos beneficios mediante la reglamentación específica para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará los procedimientos para acceder a estos beneficios en un plazo no mayor a doce (12) meses desde la entrada en vigencia de esta Ley. Artículo 11. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 2099 de 2021, en cuanto a la declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social. El cual quedará así: “Artículo 4. Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social. La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía, se declaran como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables. <u>Dentro de las actividades objeto de la declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social se encuentran los proyectos de producción de fertilizantes derivados de hidrógeno de bajas emisiones, proyectos que buscan aportar a la seguridad alimentaria y a la competitividad del sector agro del país.</u> Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, y de expropiación forzosa.” Artículo 12. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias. De los honorables senadores  JUAN ESPINAL Senador de la República  ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1272 - lunes, 14 de septiembre de 2026	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en Senado, primera vuelta, al proyecto de acto legislativo número 04 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 21 del Título Transitorio de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, para establecer una revisión automática judicial para miembros de la Fuerza Pública sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz.....	1
Informe ponencia pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 147 de 2026 Senado, por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno debajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	6