REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1610 Bogotá, D. C., miércoles, 21 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., octubre de 2026

Senador
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Presidente
Senado de la República
Ciudad

Referencia: **Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 021 de 2026 Senado** *"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y en los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de Ley No. 021 de 2026 Senado** *"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"*, para su consideración y discusión por la Honorable Plenaria del Senado de la República.

Cordialmente,

GONZALO BAUTE GONZÁLEZ
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 021 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El Proyecto de Ley No. 021 de 2026 Senado es de iniciativa parlamentaria de la Bancada del Partido Político MIRA. Fue radicado el 21 de julio de 2026 ante la Secretaría General del Senado de la República, con su correspondiente exposición de motivos, y suscrito por los Honorables Senadores Ana Paola Agudelo García, Manuel Virgüez Piraquive y Carlos Eduardo Guevara Villabón, y por la Honorable Representante a la Cámara por Cundinamarca Maritza Álvarez Barrera.

Por tratarse de una materia de competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, conforme al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue repartido a dicha célula legislativa, cuya Mesa Directiva designó como ponente para primer debate al Senador Gonzalo Dimas Baute González. El 10 de septiembre de 2026 se radicó la ponencia positiva para primer debate, con pliego de modificaciones a los artículos 3°, 5°, 8° y 9° del texto radicado.

II. OBJETO DEL PROYECTO.

La iniciativa tiene por objeto establecer medidas temporales de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis que hayan comprometido gravemente su capacidad de producción y de pago. Las medidas están orientadas a preservar las unidades productivas, promover la reincorporación de los beneficiarios al sistema financiero y contribuir a la generación de ingresos y empleo rural.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El texto aprobado en primer debate consta de diez (10) artículos, cuyo contenido se resume así:

Artículo	Contenido
1°. Objeto	Medidas temporales de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores afectados por situaciones de crisis.
2°. Ámbito de aplicación	Obligaciones originadas en créditos agropecuarios otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A., operaciones registradas o redescontadas ante Finagro, obligaciones respaldadas por el

Artículo	Contenido
	FAG, cartera del FONSA y créditos asociativos. Los demás establecimientos de crédito pueden acogerse voluntariamente.
3°. Beneficiarios y situaciones de crisis	Pequeños productores de ingresos bajos, pequeños y medianos productores, según la clasificación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y organizaciones de productores, incluidas las de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria. Enumera siete situaciones de crisis y establece criterios de priorización.
4°. Acreditación	Acreditación de la crisis mediante documentos de autoridades competentes u otros medios probatorios idóneos; elementos de la evaluación; mecanismos alternativos para zonas con baja presencia institucional.
5°. Medidas	Nueve medidas de alivio, proporcionales a la afectación; quitas de capital excepcionales y diferenciadas entre pequeños y medianos productores; sin derecho automático al beneficio.
6°. Recuperación productiva, nuevo crédito e información financiera	Plan simplificado de recuperación productiva; acceso a líneas especiales de crédito; actualización de la información ante los operadores conforme al régimen de habeas data financiero.
7°. Procesos de cobro y exclusiones	Abstención o suspensión de procesos de cobro mientras se celebra el acuerdo; exclusión motivada en casos de fraude.
8°. Financiación, coordinación y seguimiento	Fuentes de financiación; implementación gradual sujeta a la regla fiscal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo; coordinación e informe anual desagregado a cargo de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
9°. Reglamentación y temporalidad	Reglamentación dentro de los seis meses siguientes, previa consulta técnica con el Banco Agrario, Finagro, el FAG y el FONSA; obligaciones desembolsadas hasta la promulgación; ventana de dos años, prorrogable por uno.
10. Vigencia	Vigencia a partir de la promulgación y derogatorias.

IV. JUSTIFICACIÓN E IMPACTO DE LA INICIATIVA.

1. Contexto y problema que atiende la iniciativa.

La producción agropecuaria colombiana está sujeta a ciclos biológicos, climáticos y de mercado que la hacen particularmente vulnerable frente a choques externos. La violencia y el desplazamiento, las alteraciones del orden público, las emergencias sanitarias, los desastres naturales o antrópicos, los eventos climáticos extremos y los problemas fitosanitarios o zoosanitarios pueden comprometer simultáneamente los activos, la cosecha y la capacidad de pago de un productor, sin que medie una conducta de incumplimiento deliberado. Cuando esa afectación coincide con obligaciones crediticias vigentes ante el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro, el Fondo Agropecuario de Garantías-FAG o el Fondo de Solidaridad Agropecuario-FONSA, el resultado más frecuente es el deterioro de la cartera, la pérdida de acceso a nuevo financiamiento y, en el peor de los casos, la salida definitiva del productor del sistema financiero formal.

El proyecto responde a ese problema con un diseño de alivio individualizado, y no con una condonación general e indiscriminada: el beneficio está sujeto a la acreditación de la situación de crisis, del nexo causal entre esta y la incapacidad de pago, y de la disponibilidad presupuestal y la recuperabilidad de la cartera. Su propósito es evitar que un hecho externo, grave y comprobable convierta una unidad productiva viable en una exclusión financiera permanente.

2. Relevancia constitucional y déficit de acceso al crédito rural.

El Acto Legislativo 01 de 2023 modificó el artículo 64 de la Constitución Política y reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, ordenando al Estado promover su acceso progresivo a bienes y derechos, entre ellos el crédito. Este mandato no se traduce en beneficios automáticos ni en la extinción de obligaciones contractuales, pero sí exige del Legislador medidas diferenciadas, razonables y proporcionales frente a barreras estructurales y choques que comprometan la continuidad de la producción campesina.

El Reporte de Inclusión Financiera 2023 de la Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades registró un indicador de acceso al crédito del 18,0 % en los municipios rurales dispersos, muy por debajo de los niveles nacionales. Por su parte, Finagro reportó que durante 2024 acompañó procesos de normalización de cartera a 28.612 productores rurales, de los cuales 5.390 se encontraban en municipios PDET. Estas cifras muestran que la política de alivio de cartera agropecuaria es reconocida institucionalmente como necesaria y que existe capacidad operativa instalada para desarrollarla.

3. Marco institucional preexistente y antecedentes legislativos.

La iniciativa no crea una figura desconocida para el ordenamiento. La Ley 302 de 1996 creó el FONSA para atender a productores afectados por situaciones de crisis, y la Ley 1731 de 2014 amplió su cobertura a pequeños y medianos productores e incorporó como situaciones relevantes los eventos climáticos extremos, las catástrofes naturales, los problemas fitosanitarios, las alteraciones del orden público y las caídas sostenidas de ingresos, criterios que el proyecto retoma en su artículo 3°. En la misma línea, el Decreto Legislativo 486 de 2020 y la Ley 2071 de 2020 autorizaron acuerdos de recuperación con condonación de intereses y quitas de capital para el sector agropecuario.

El Congreso ha conocido de manera reiterada iniciativas de objeto semejante, entre ellas los proyectos de ley 026 de 2014; 028 de 2016; 143 de 2020 Cámara, que se convirtió en la Ley 2071 de 2020; 078 de 2021; 092 de 2022 y 076 de 2024. Frente a esos antecedentes, el proyecto introduce cuatro precisiones relevantes: (i) exige un nexo causal comprobable entre la situación de crisis y la incapacidad de pago; (ii) trata las quitas de capital como una medida excepcional, sujeta a concepto técnico y financiero; (iii) conecta la normalización de cartera con la rehabilitación productiva mediante nuevo crédito evaluado bajo criterios de riesgo; y (iv) remite al régimen estatutario de habeas data financiero para el tratamiento de la información crediticia.

4. Ajustes introducidos en primer debate.

El debate en la Comisión Quinta fortaleció la iniciativa en tres direcciones: En primer lugar, amplió el enfoque de focalización al incorporar la categoría de pequeño productor de ingresos bajos a las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y a los municipios de alta vulnerabilidad frente a la variabilidad climática.

En segundo lugar, trasladó a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, órgano rector del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario conforme a la Ley 16 de 1990, la clasificación de los beneficiarios, las condiciones del plan de recuperación productiva, la coordinación de la implementación y el informe anual al Congreso, lo que asegura coherencia con la política de crédito agropecuario vigente.

Y en tercer lugar, reforzó el control político al exigir información desagregada en el informe anual y amplió el universo de obligaciones elegibles hasta la fecha de promulgación de la ley.

5. Consideración del ponente.

Revisado el articulado aprobado, la exposición de motivos y lo debatido en la Comisión Quinta, este despacho reitera que la iniciativa persigue un fin constitucionalmente legítimo, la protección reforzada del campesinado y de la producción de alimentos, emplea medios razonables y proporcionales, acuerdos individualizados sujetos a prueba, evaluación de capacidad de pago y límites reglamentarios, y se apoya en la institucionalidad existente, sin crear nueva burocracia ni ordenar gasto imperativo. Por lo anterior, se considera conveniente que el proyecto continúe su trámite, con los ajustes que se proponen en esta ponencia.

V. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL.

1. Constitución Política:

- Artículos 1° y 2°: Estado social de derecho y deber de las autoridades de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos.
- Artículo 7°: reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación.
- Artículo 13: igualdad material y adopción de medidas en favor de grupos discriminados o en situación de debilidad manifiesta.
- Artículo 64 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023): campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, y acceso progresivo al crédito.
- Artículos 65 y 66: especial protección a la producción de alimentos y condiciones especiales para el crédito agropecuario, atendiendo los ciclos de las cosechas, los precios, los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.
- Artículos 246 y 330: funciones de las autoridades de los pueblos indígenas en su ámbito territorial.
- Artículos 150, 154, 158 y 160: competencia legislativa, iniciativa, unidad de materia y facultad de introducir modificaciones en segundo debate.
- Artículos 333 a 335: libertad económica e interés público de la actividad financiera.

2. Norma legal:

- Ley 3ª de 1992, artículo 2°: competencia de la Comisión Quinta en materia de régimen agropecuario.
- Ley 5ª de 1992: artículos 150, 153 y 156 (designación de ponentes e informe de ponencia), artículo 178 (modificaciones en Plenaria sin regreso a la comisión) y artículos 286 y 291, modificados por la Ley 2003 de 2019 (conflicto de interés).
- Ley 819 de 2003, artículo 7°: análisis del impacto fiscal de las normas.
- Ley 16 de 1990: Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
- Ley 302 de 1996 y Ley 1731 de 2014: Fondo de Solidaridad Agropecuario — FONSA—.
- Ley 2071 de 2020 y Decreto Legislativo 486 de 2020: alivio de obligaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios.
- Ley 731 de 2002: protección y priorización de las mujeres rurales.
- Ley Estatutaria 1266 de 2008 y Ley 2157 de 2021: habeas data financiero.
- Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT) y Ley 70 de 1993: derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades negras.
- Ley 1448 de 2011 y Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011: Registro Único de Víctimas y medidas para víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas.
- Ley 1523 de 2012: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

3. Jurisprudencia:

- Sentencia C-218 de 2020: admite acuerdos de recuperación con condonación de intereses y quitas de capital para pequeños y medianos productores agropecuarios.

- Sentencia C-410 de 2020: las medidas de recuperación del sector agropecuario persiguen una finalidad legítima si están delimitadas material y temporalmente.
- Sentencia C-282 de 2021: la permanencia del dato financiero negativo está sujeta a los principios de veracidad, finalidad y temporalidad.
- Sentencias C-911 de 2007, C-502 de 2007, C-625 de 2010, C-490 de 2011 y C-124 de 2022: el análisis de impacto fiscal no constituye un poder de veto del Ministerio de Hacienda, y el Congreso puede autorizar gasto sin ordenar su incorporación presupuestal.
- Sentencias T-090 de 2023 y T-132 de 2024: protección constitucional reforzada del campesinado.
- Sentencia C-702 de 1999: principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo.
- Sentencias C-030 de 2008 y C-366 de 2011: deber de consulta previa frente a medidas legislativas que afecten directamente a los pueblos y comunidades étnicas.

VI. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacer explícito su impacto fiscal y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Corte Constitucional, en las Sentencias C-911 de 2007, C-502 de 2007 y C-625 de 2010, ha precisado que esta carga recae principalmente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que no constituye un poder de veto sobre la actividad legislativa.

El texto aprobado en primer debate no ordena un gasto imperativo ni crea una apropiación presupuestal automática. El artículo 8° condiciona la financiación de las medidas a la disponibilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación, del FONSA, de los mecanismos del FAG, de recuperaciones de cartera, de aportes territoriales y de cooperación, y sujeta su implementación gradual a la regla fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. El carácter excepcional de las quitas de capital (artículo 5°, parágrafo 1°), la ausencia de derecho automático al beneficio (artículo 5°, parágrafo 2°) y los límites globales e individuales que fijará la reglamentación (artículo 9°) mitigan el riesgo fiscal.

Debe advertirse que dos de las modificaciones aprobadas en primer debate amplían el universo potencial de beneficiarios: la inclusión de las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (artículo 3°) y el traslado de la fecha de corte de las obligaciones elegibles al día de promulgación de la ley (artículo 9°). Esta ampliación no modifica la naturaleza del gasto, que sigue siendo autorizado y condicionado a la disponibilidad presupuestal, pero sí hace más relevante el concepto técnico del Gobierno nacional. Por ello, en ejercicio del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, el ponente solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público concepto sobre la compatibilidad del proyecto con la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el cual deberá ser valorado por la Plenaria una vez sea allegado.

Las modificaciones propuestas en esta ponencia para segundo debate no generan impacto fiscal adicional: no amplían la población beneficiaria ni crean nuevos beneficios, y se limitan a precisar el régimen de acreditación de la situación de crisis y a corregir aspectos de redacción.

VII. CONFLICTO DE INTERESES.

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se describen las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de esta iniciativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Según esta última disposición, existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. La misma norma precisa que no hay conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley de carácter general, que coincida o concurra con los intereses de los electores.

El presente proyecto es de carácter general, pues establece medidas aplicables a un grupo indeterminado de pequeños y medianos productores agropecuarios que cumplan los requisitos legales y reglamentarios. No obstante, podría configurarse un beneficio particular, actual y directo respecto del congresista que, o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro de los grados señalados, sean titulares de obligaciones crediticias agropecuarias con el Banco Agrario de Colombia S. A., registradas o redescontadas ante Finagro, respaldadas por el FAG o administradas por el FONSA, que se encuentren en mora originada o agravada por alguna de las situaciones de crisis previstas en el artículo 3° y que puedan acogerse a las medidas de la ley.

La descripción anterior no exime al congresista de identificar otras causales que considere pertinentes, pues el conflicto de interés y el impedimento son situaciones de carácter personal que corresponde evaluar a cada congresista en su caso concreto.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

1. Proposiciones aprobadas en primer debate.

Durante la discusión en la Comisión Quinta se aprobaron las siguientes proposiciones, que se encuentran incorporadas en el texto aprobado en primer debate:

Autor(a)	Artículo	Contenido de la proposición aprobada
H.S. Kevin Gómez Paz	3°	Incluye la categoría de "pequeño productor de ingresos bajos"; remite la clasificación de los productores a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario; incluye como beneficiarias a las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria; y amplía la prioridad del parágrafo 2° a los pequeños productores de ingresos bajos, a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y a los municipios de alta vulnerabilidad por efectos adversos de la variabilidad climática.
H.S. Kevin Gómez Paz	6°	Asigna a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en lugar del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la fijación de las condiciones del plan simplificado de recuperación productiva.
H.S. Kevin Gómez Paz	8°	Asigna a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario la coordinación de la implementación de la ley y la presentación del informe anual a las comisiones quintas constitucionales permanentes.
H.S. Carmen Patricia Caicedo Omar	8°	Adiciona que el informe anual presente, cuando sea técnicamente posible, información desagregada por departamento, municipio, actividad productiva, tamaño del productor y población priorizada.
H.S. Marcos Daniel Pineda García	9°	Sustituye la fecha de corte de las obligaciones objeto de las medidas hasta el 31 de diciembre de 2025.

2. Constancias presentadas en primer debate.

La H.S. Yaini Isabel Contreras Jiménez dejó dos constancias, fechadas el 15 de septiembre de 2026:

- **Al artículo 3°:** propone un parágrafo nuevo para reconocer como beneficiarios a los comuneros, familias, unidades familiares de producción, asociaciones y formas comunitarias tradicionales de trabajo ubicadas en resguardos indígenas, territorios colectivos y áreas de asentamiento ancestral, atendiendo a sus formas propias de organización y tenencia de la tierra, sin que la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus territorios constituya barrera de acceso.
- **Al artículo 4°:** propone incluir a las autoridades indígenas y de comunidades étnicas entre las autoridades que acreditan la situación de crisis, y adicionar un parágrafo que otorgue "plena validez probatoria" a las certificaciones expedidas por cabildos indígenas, autoridades tradicionales y consejos comunitarios.

3. Estudio de las constancias presentadas en primer debate.

De las constancias presentadas se convocó a mesa de trabajo para el día 13 de octubre de 2026, la cual se efectuó y se acogieron las siguientes propuestas:

Constancia al artículo 3°. La senadora propuso un parágrafo para reconocer como beneficiarios a los comuneros, familias, unidades familiares de producción y formas comunitarias tradicionales ubicadas en resguardos y territorios colectivos, sin que el régimen especial de sus tierras constituya barrera de acceso. El ponente considera que la finalidad de esta constancia se encuentra atendida en el texto aprobado en primer debate: el artículo 3° reconoce como beneficiarias a las personas naturales que cumplan la condición de productor sin exigir la propiedad de la tierra, incluye a las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y las prioriza en su parágrafo 2°; el artículo 5°, numeral 6°, permite la modificación o sustitución de garantías; y la protección constitucional de las tierras comunales, artículo 63 de la Constitución Política, opera por mandato superior, sin necesidad de reiterarla en la ley. Por esta razón, no se incorpora como modificación al texto, sin perjuicio de que la Plenaria pueda considerarla.

Constancia al artículo 4°. La H.S. Yaini Isabel Contreras Jiménez propuso reconocer el papel de las autoridades de los pueblos indígenas y de los consejos comunitarios en la acreditación de la situación de crisis en territorios con baja presencia institucional. El ponente comparte la finalidad de la propuesta: en muchos resguardos y territorios colectivos no hay presencia efectiva de las autoridades nacionales o territoriales que expiden los documentos de acreditación y el propio proyecto prioriza a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria.

Sin embargo, la redacción propuesta presenta dificultades que impiden acogerla en sus términos: (i) la supresión de la expresión "competentes" permitiría que autoridades sin competencia sobre el hecho certificado acrediten la crisis; (ii) la "plena validez probatoria" convertiría la certificación en una prueba no controvertible, en contradicción con la evaluación de la afectación, el nexo causal y las pérdidas (artículo 4°, inciso 2°), con la ausencia de derecho automático (artículo 5°, parágrafo 2°), con la verificación preliminar (artículo 7°) y con la prevención del fraude y la doble compensación (artículo 9°, literal f); (iii) la obligación impuesta a las entidades acreedoras comprometería la gestión de recursos públicos y desincentivaría la adhesión voluntaria de los establecimientos de crédito privados (artículo 2°, parágrafo); (iv) la expresión "o quien haga sus veces" no permite identificar ni verificar al sujeto que certifica; y (v) el desplazamiento forzado y los desastres ya cuentan con registros oficiales, que es el Registro Único de Víctimas y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, frente a los cuales una vía paralela generaría duplicidades.

Por lo anterior, el ponente acoge la constancia de manera modulada: incorpora el enfoque diferencial étnico y territorial en los mecanismos alternativos de acreditación del

inciso tercero y adiciona un parágrafo que reconoce las constancias de las autoridades étnicas debidamente registradas como soporte de la solicitud, valorado junto con los demás medios probatorios conforme a las reglas de la sana crítica y verificable por la entidad técnica competente. La modulación preserva la evaluación técnica de la afectación, del nexo causal, de las pérdidas y de la capacidad de pago; asegura la articulación con el Registro Único de Víctimas y con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y remite el diseño específico a la reglamentación, previa concertación con los pueblos y comunidades étnicas, en garantía de sus derechos de participación.

El trato diferenciado tiene una justificación objetiva y razonable, pues la Constitución y la ley reconocen a las autoridades étnicas la calidad de autoridades en su territorio (artículos 246 y 330 de la Constitución Política y artículo 5° de la Ley 70 de 1993) y existen registros oficiales que permiten verificar su legitimidad. Además, la modificación no crea un privilegio probatorio: la constancia es un soporte que se valora con los demás medios de prueba. Las necesidades de los productores campesinos de zonas dispersas quedan cubiertas por el enfoque territorial del inciso tercero.

4. Pliego de Modificaciones

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 160 de la Constitución Política y en el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992, se proponen las siguientes modificaciones al texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta del Senado. Los textos que se adicionan se señalan en **negrita y subrayado** y los que se suprimen en ~~tachado~~:

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Artículo 2°. […] 2. Las operaciones registradas o redes contadas ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-Finagro-. […] 4. La cartera adquirida o administrada por el Fondo de Solidaridad Agropecuario FONSA-. […] **Parágrafo.** Los establecimientos de crédito distintos del Banco Agrario de Colombia S. A. podrán acogerse voluntariamente a las medidas previstas en esta ley, conforme a las condiciones qué establezca el Gobierno nacional.	**Artículo 2°.** […] 2. Las operaciones registradas o ~~redes contadas~~ **redescontadas** ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-Finagro-. […] 4. La cartera adquirida o administrada por el Fondo de Solidaridad Agropecuario-FONSA-. […] **Parágrafo.** Los establecimientos de crédito distintos del Banco Agrario de Colombia S. A. podrán acogerse voluntariamente a las medidas previstas en esta ley, conforme a las condiciones ~~qué~~ **que** establezca el Gobierno nacional.	Corrección de forma. La operación financiera de Finagro es el redescuento; la expresión "redes contadas" es un error de transcripción. Se corrige la tilde de "que".
Artículo 4°. Acreditación: La ocurrencia de la situación de crisis y sus efectos podrán acreditarse mediante documentos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales competentes, sin perjuicio de otros medios probatorios idóneos. La evaluación deberá permitir establecer: La ocurrencia del evento, la afectación	**Artículo 4°. Acreditación:** La ocurrencia de la situación de crisis y sus efectos podrán acreditarse mediante documentos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales competentes, sin perjuicio de otros medios probatorios idóneos. La evaluación deberá permitir establecer: ~~La~~ **la** ocurrencia del evento, la afectación	Acoge de manera modulada la constancia de la H.S. Yaini Isabel Contreras Jiménez (ver numeral 1 de este capítulo). Incorpora el enfoque diferencial étnico y territorial y reconoce las

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
grave y directa del productor, la relación causal entré el evento y la incapacidad de pago y el valor estimado de las pérdidas. El Gobierno nacional establecerá mecanismos alternativos de acreditación para los productores ubicados en zonas rurales dispersas o con baja presencia institucional.	grave y directa del productor, la relación causal ~~entré~~ **entre** el evento y la incapacidad de pago y el valor estimado de las pérdidas. El Gobierno nacional establecerá mecanismos alternativos de acreditación, **con enfoque diferencial étnico y territorial,** para los productores ubicados en zonas rurales dispersas o con baja presencia institucional**, incluidos los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**. **Parágrafo. Los productores pertenecientes a pueblos indígenas o a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras podrán aportar, como soporte de su solicitud, las constancias expedidas por sus autoridades tradicionales, cabildos o juntas de consejos comunitarios, debidamente registrados ante la autoridad competente, sobre la ocurrencia del evento y la afectación sufrida en su territorio. Dichas constancias serán valoradas por la entidad que resuelva la solicitud junto con los demás medios probatorios, conforme a las reglas de la sana crítica; deberán ser verificadas por la entidad técnica competente y no sustituirán la estimación técnica de las pérdidas ni la evaluación de la capacidad de pago. Lo anterior, sin perjuicio de los registros oficiales previstos en la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 y la Ley 1523 de 2012.** **El Gobierno nacional, en la reglamentación de que trata el artículo 9° de la presente ley, definirá el contenido mínimo de estas constancias y los mecanismos para su verificación, previa concertación en las instancias de diálogo y consulta con los pueblos y comunidades étnicas que resulten procedentes.**	constancias de las autoridades étnicas registradas como soporte valorable y verificable, sin otorgarles plena validez probatoria. Preserva la acreditación técnica y la articulación con el RUV y el SNGRD. Se corrigen errores ortográficos en el inciso 2°.
Artículo 6°. […] Quienes formalicen y cumplan el acuerdo de recuperación podrán acceder, previo análisis de riesgo y capacidad de pago, a líneas especiales de crédito destinadas a capital de trabajo, reposición de activos, adecuación, de tierras, transformación productiva, comercialización, gestión sanitaria, aseguramiento y proyectos asociativos. […]	**Artículo 6°.** […] Quienes formalicen y cumplan el acuerdo de recuperación podrán acceder, previo análisis de riesgo y capacidad de pago, a líneas especiales de crédito destinadas a capital de trabajo, reposición de activos, adecuación de tierras, transformación productiva, comercialización, gestión sanitaria, aseguramiento y proyectos asociativos. […]	Corrección de forma. La coma separaba indebidamente la expresión "adecuación de tierras", que corresponde a un solo destino del crédito.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Artículo 8°. […] La Comisión nacional de Crédito Agropecuario coordinará la implementación de la presente ley y las demás entidades competentes. […]	**Artículo 8°.** […] La Comisión ~~nacional~~ **Nacional** de Crédito Agropecuario coordinará**, con** ~~la~~ ~~implementación de la presente ley y~~ las demás entidades competentes**, la implementación de la presente ley**. […]	Corrección de redacción. Al aprobarse la proposición modificativa, el inciso quedó con una construcción que podría leerse como si la Comisión coordinara a "las demás entidades competentes" como objeto de la implementación. Se ordena la frase sin alterar su contenido.
Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad: El Gobierno nacional previa consulta técnica con el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro, el FAG y el FONSA, reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación y establecerá: a. El procedimiento para presentar y resolver las solicitudes. […] c. Los límites globales e individuales dejos beneficios. […]	**Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad:** El Gobierno nacional**,** previa consulta técnica con el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro, el FAG y el FONSA, reglamentará la presente ley dentro de los seis **(6)** meses siguientes a su promulgación y establecerá: a. El procedimiento para presentar y resolver las solicitudes**, incluidos los mecanismos alternativos de acreditación con enfoque diferencial étnico y territorial de que trata el artículo 4°**. […] c. Los límites globales e individuales ~~dejos de los~~ beneficios. […]	Ajuste de concordancia con la modificación al artículo 4° y corrección de forma en el inciso primero y en el literal c).

Las demás disposiciones del texto aprobado en primer debate se mantienen sin modificación. Las modificaciones propuestas no alteran el objeto del proyecto ni su núcleo esencial.

IX. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rindo **ponencia positiva con modificaciones** y, en consecuencia, solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 021 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"*, conforme al texto propuesto que se adjunta.

GONZALO BAUTE GONZÁLEZ
Senador de la República
Ponente

X. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

PROYECTO DE LEY No. 021 DE 2026 SENADO
"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer medidas temporales de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis que hayan comprometido gravemente su capacidad de producción y de pago.

Las medidas estarán orientadas a preservar las unidades productivas, promover la reincorporación de los beneficiarios al sistema financiero y contribuir a la generación de ingresos y empleo rural.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación: La presente ley se aplicará a las obligaciones originadas en créditos destinados a actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas, apícolas, avícolas, silvopastoriles, de transformación primaria o de comercialización de productos agropecuarios.

Podrán ser objeto de las medidas previstas en esta ley:

1. Los créditos otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A.
2. Las operaciones registradas o redes contadas ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario- Finagro-.
3. Las obligaciones respaldadas por el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-.
4. La cartera adquirida o administrada por el Fondo de Solidaridad Agropecuario FONSA-.
5. Los créditos asociativos otorgados a organizaciones de productores agropecuarios.

Parágrafo. Los establecimientos de crédito distintos del Banco Agrario de Colombia S. A. podrán acogerse voluntariamente a las medidas previstas en esta ley, conforme a las condiciones qué establezca el Gobierno nacional.

Artículo 3°. Beneficiarios y situaciones de crisis: Podrán ser beneficiarias las personas naturales que:

1. Tengan la condición de pequeño productor de ingresos bajos, pequeño productor o mediano productor agropecuario, conforme a la clasificación vigente establecida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

2. Hayan destinado el crédito a alguna de las actividades previstas en el artículo 2°.

3. Hayan sufrido una afectación grave y directa derivada de una situación de crisis.

4. Demuestren que la afectación originó o agravó su incapacidad de pago.

También podrán ser beneficiarias las asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, corporaciones, las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y demás organizaciones de productores legalmente constituidas cuando la obligación esté directamente relacionada con su actividad y, por lo menos, el cincuenta por ciento más uno de sus integrantes tenga la condición de pequeño productor de ingresos bajos o de pequeño productor.

Para efectos de esta ley, constituyen situaciones de crisis:

1. El desplazamiento forzado, confinamiento, despojo, abandono forzado, extorsión, secuestro, amenazas o destrucción de activos productivos.

2. Las alteraciones graves del orden público que afecten la producción o comercialización.

3. Las emergencias sanitarias.

4. Los desastres naturales o antrópicos y las calamidades públicas.

5. Los eventos climáticos extremos que ocasionen pérdidas graves.

6. Los problemas fitosanitarios, zoosanitarios, biológicos o las plagas que afecten gravemente la producción.

7. Las caídas severas y sostenidas de ingresos ocasionadas directamente por alguno de los eventos anteriores.

Parágrafo 1°. La ausencia de declaratoria general de emergencia, desastre o calamidad no impedirá el reconocimiento de una afectación individual o colectiva objetivamente comprobada.

Parágrafo 2°. Tendrán prioridad los pequeños productores de ingresos bajos, los pequeños productores, la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, las mujeres y jóvenes rurales, las víctimas del conflicto armado, las personas con discapacidad y los productores ubicados en municipios con altos índices de pobreza rural o de alta vulnerabilidad por efectos adversos ocasionados por la variabilidad climática.

Artículo 4°. Acreditación: La ocurrencia de la situación de crisis y sus efectos podrán acreditarse mediante documentos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales competentes, sin perjuicio de otros medios probatorios idóneos.

La evaluación deberá permitir establecer: La ocurrencia del evento, la afectación grave y directa del productor, la relación causal entré el evento y la incapacidad de pago y el valor estimado de las pérdidas.

El Gobierno nacional establecerá mecanismos alternativos de acreditación para los productores ubicados en zonas rurales dispersas o con baja presencia institucional.

Artículo 5°. Medidas de recuperación productiva y crediticia: Las entidades comprendidas en el artículo 2° podrán celebrar acuerdos de recuperación que incluyan una o varias de las siguientes medidas:

1. Condonación total o parcial de intereses de mora.

2. Reducción o reliquidación de intereses corrientes.

3. Condonación de honorarios y gastos de cobranza susceptibles de disposición.

4. Ampliación de plazos, períodos de gracia o modificación de tasas de interés.

5. Reestructuración, refinanciación o consolidación de obligaciones.

6. Modificación o sustitución de garantías, cuando resulte procedente.

7. Quitas parciales de capital.

8. Acceso a líneas especiales de crédito para recuperación productiva.

9. Terminación de los procesos de cobro, cuando se extinga la obligación o se cumplan las condiciones acordadas.

Las medidas serán proporcionales al grado de afectación, la capacidad económica del beneficiario, el tamaño del productor, la recuperabilidad de la cartera y la disponibilidad de recursos.

Parágrafo 1°. Las quitas de capital tendrán carácter excepcional, requerirán concepto técnico y financiero favorable y estarán sujetas a los límites que establezca el Gobierno nacional. Los beneficios aplicables a medianos productores serán inferiores a los previstos para pequeños productores.

El Gobierno nacional fijará los porcentajes máximos de quita diferenciados entre pequeños y medianos productores dentro del término previsto en el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La presentación de la solicitud no generará un derecho automático al beneficio ni extinguirá la obligación.

Artículo 6°. Recuperación productiva, nuevo crédito e información financiera: Los beneficiarios que pretendan continuar o reanudar su actividad presentarán un plan simplificado de recuperación productiva, conforme a las condiciones que para tal fin establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Quienes formalicen y cumplan el acuerdo de recuperación podrán acceder, previo análisis de riesgo y capacidad de pago, a líneas especiales de crédito destinadas a capital de trabajo, reposición de activos, adecuación, de tierras, transformación productiva, comercialización, gestión sanitaria, aseguramiento y proyectos asociativos.

Perfeccionado el acuerdo, realizado el pago acordado o extinguida la obligación, la fuente deberá comunicar la novedad a los operadores de información financiera. Los valores condonados no podrán continuar registrados como obligaciones exigibles ni generar nuevos reportes negativos.

La actualización, permanencia y retiro de la información se regirán por las disposiciones estatutarias aplicables en materia de habeas data financiero.

Artículo 7°. Procesos de cobro y exclusiones: Admitida la solicitud y verificada preliminarmente la situación de crisis, la entidad acreedora podrá abstenerse de iniciar nuevos procesos judiciales de cobro o solicitar la suspensión de los que se encuentren en curso mientras se celebra el acuerdo.

Extinguida la obligación o cumplidas las condiciones acordadas, la entidad acreedora solicitará la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares.

La sola presentación de la solicitud no suspenderá los procesos judiciales ni afectará las competencias del juez.

No podrán acceder a los beneficios quienes hayan obtenido el crédito o pretendan acceder al programa mediante fraude, falsedad, simulación, ocultamiento de activos o destinación indebida de los recursos. La exclusión requerirá decisión motivada y respeto del derecho de defensa, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales.

Artículo 8°. Financiación, coordinación y seguimiento: Las medidas podrán financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación; del FONSA; de los mecanismos del FAG, dentro de su objeto legal; de recuperaciones de cartera; de aportes territoriales; de cooperación nacional o internacional, y de las demás fuentes legalmente autorizadas.

Su implementación será gradual y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal, la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Comisión nacional de Crédito Agropecuario coordinará la implementación de la presente ley y las demás entidades competentes.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario presentará anualmente a las comisiones quintas constitucionales permanentes del Congreso un informe sobre beneficiarios, alivios otorgados, recuperación de cartera, unidades productivas recuperadas, acceso a nuevos créditos e impacto fiscal, ejecutado frente al proyectado, con indicación de la disponibilidad presupuestal prevista para la vigencia siguiente.

El informe deberá presentar, cuando sea técnicamente posible, la información desagregada por departamento, municipio, actividad productiva, tamaño del productor y población priorizada conforme al artículo 3° de la presente ley.

Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad: El Gobierno nacional previa consulta técnica con el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro, el FAG y el FONSA, reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación y establecerá:

a. El procedimiento para presentar y resolver las solicitudes.

b. Los criterios para valorar la afectación y la capacidad de pago.

c. Los límites globales e individuales dejos beneficios.

d. Los porcentajes máximos de quita de capital.

e. Las condiciones de acceso a las líneas de recuperación productiva.

f. Los mecanismos de prevención del fraude, doble compensación y concentración de beneficios.

Podrán ser objeto de las medidas previstas en la presente ley las obligaciones desembolsadas hasta la fecha de promulgación de la misma, cuya mora se haya originado o agravado por alguna de las situaciones de crisis previstas en esta ley.

Las solicitudes podrán presentarse durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la reglamentación. El Gobierno nacional podrá prorrogar este término por una sola vez y hasta por un año, previa evaluación fiscal y de resultados.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 021 DE 2026 SENADO
"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer medidas temporales de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis que hayan comprometido gravemente su capacidad de producción y de pago.

Las medidas estarán orientadas a preservar las unidades productivas, promover la reincorporación de los beneficiarios al sistema financiero y contribuir a la generación de ingresos y empleo rural.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación: La presente ley se aplicará a las obligaciones originadas en créditos destinados a actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas, apícolas, avícolas, silvopastoriles, de transformación primaria o de comercialización de productos agropecuarios.

Podrán ser objeto de las medidas previstas en esta ley:

1. Los créditos otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A.
2. Las operaciones registradas o redescontadas ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario —Finagro—.
3. Las obligaciones respaldadas por el Fondo Agropecuario de Garantías —FAG—.
4. La cartera adquirida o administrada por el Fondo de Solidaridad Agropecuario —FONSA—.
5. Los créditos asociativos otorgados a organizaciones de productores agropecuarios.

Parágrafo. Los establecimientos de crédito distintos del Banco Agrario de Colombia S. A. podrán acogerse voluntariamente a las medidas previstas en esta ley, conforme a las condiciones que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 3°. Beneficiarios y situaciones de crisis: Podrán ser beneficiarias las personas naturales que:

1. Tengan la condición de pequeño productor de ingresos bajos, pequeño productor o mediano productor agropecuario, conforme a la clasificación vigente establecida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
2. Hayan destinado el crédito a alguna de las actividades previstas en el artículo 2°.
3. Hayan sufrido una afectación grave y directa derivada de una situación de crisis.
4. Demuestren que la afectación originó o agravó su incapacidad de pago.

También podrán ser beneficiarias las asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, corporaciones, las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y demás organizaciones de productores legalmente constituidas cuando la obligación esté directamente relacionada con su actividad y, por lo menos, el cincuenta por ciento más uno de sus integrantes tenga la condición de pequeño productor de ingresos bajos o de pequeño productor.

Para efectos de esta ley, constituyen situaciones de crisis:

1. El desplazamiento forzado, confinamiento, despojo, abandono forzado, extorsión, secuestro, amenazas o destrucción de activos productivos.
2. Las alteraciones graves del orden público que afecten la producción o comercialización.
3. Las emergencias sanitarias.
4. Los desastres naturales o antrópicos y las calamidades públicas.
5. Los eventos climáticos extremos que ocasionen pérdidas graves.
6. Los problemas fitosanitarios, zoosanitarios, biológicos o las plagas que afecten gravemente la producción.
7. Las caídas severas y sostenidas de ingresos ocasionadas directamente por alguno de los eventos anteriores.

Parágrafo 1°. La ausencia de declaratoria general de emergencia, desastre o calamidad no impedirá el reconocimiento de una afectación individual o colectiva objetivamente comprobada.

Parágrafo 2°. Tendrán prioridad los pequeños productores de ingresos bajos, los pequeños productores, la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, las mujeres y jóvenes rurales, las víctimas del conflicto armado, las personas con discapacidad y los productores ubicados en municipios con altos índices de pobreza rural o de alta vulnerabilidad por efectos adversos ocasionados por la variabilidad climática.

Artículo 4°. Acreditación: La ocurrencia de la situación de crisis y sus efectos podrán acreditarse mediante documentos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales competentes, sin perjuicio de otros medios probatorios idóneos.

La evaluación deberá permitir establecer: la ocurrencia del evento, la afectación grave y directa del productor, la relación causal entre el evento y la incapacidad de pago y el valor estimado de las pérdidas.

El Gobierno nacional establecerá mecanismos alternativos de acreditación, con enfoque diferencial étnico y territorial, para los productores ubicados en zonas rurales dispersas o con baja presencia institucional, incluidos los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Parágrafo. Los productores pertenecientes a pueblos indígenas o a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras podrán aportar, como soporte de su solicitud, las constancias expedidas por sus autoridades tradicionales, cabildos o juntas de consejos comunitarios, debidamente registrados ante la autoridad competente, sobre la ocurrencia del evento y la afectación sufrida en su territorio. Dichas constancias serán valoradas por la entidad que resuelva la solicitud junto con los demás medios probatorios, conforme a las reglas de la sana crítica; deberán ser verificadas por la entidad técnica competente y no sustituirán la estimación técnica de las pérdidas ni la evaluación de la capacidad de pago. Lo anterior, sin perjuicio de los registros oficiales previstos en la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 y la Ley 1523 de 2012.

El Gobierno nacional, en la reglamentación de que trata el artículo 9° de la presente ley, definirá el contenido mínimo de estas constancias y los mecanismos para su verificación, previa concertación en las instancias de diálogo y consulta con los pueblos y comunidades étnicas que resulten procedentes.

Artículo 5°. Medidas de recuperación productiva y crediticia: Las entidades comprendidas en el artículo 2° podrán celebrar acuerdos de recuperación que incluyan una o varias de las siguientes medidas:

1. Condonación total o parcial de intereses de mora.
2. Reducción o reliquidación de intereses corrientes.
3. Condonación de honorarios y gastos de cobranza susceptibles de disposición.
4. Ampliación de plazos, períodos de gracia o modificación de tasas de interés.
5. Reestructuración, refinanciación o consolidación de obligaciones.
6. Modificación o sustitución de garantías, cuando resulte procedente.
7. Quitas parciales de capital.
8. Acceso a líneas especiales de crédito para recuperación productiva.
9. Terminación de los procesos de cobro, cuando se extinga la obligación o se cumplan las condiciones acordadas.

Las medidas serán proporcionales al grado de afectación, la capacidad económica del beneficiario, el tamaño del productor, la recuperabilidad de la cartera y la disponibilidad de recursos.

Parágrafo 1°. Las quitas de capital tendrán carácter excepcional, requerirán concepto técnico y financiero favorable y estarán sujetas a los límites que establezca el Gobierno nacional. Los beneficios aplicables a medianos productores serán inferiores a los previstos para pequeños productores.

El Gobierno nacional fijará los porcentajes máximos de quita diferenciados entre pequeños y medianos productores dentro del término previsto en el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La presentación de la solicitud no generará un derecho automático al beneficio ni extinguirá la obligación.

Artículo 6°. Recuperación productiva, nuevo crédito e información financiera: Los beneficiarios que pretendan continuar o reanudar su actividad presentarán un plan simplificado de recuperación productiva, conforme a las condiciones que para tal fin establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Quienes formalicen y cumplan el acuerdo de recuperación podrán acceder, previo análisis de riesgo y capacidad de pago, a líneas especiales de crédito destinadas a capital de trabajo, reposición de activos, adecuación de tierras, transformación productiva, comercialización, gestión sanitaria, aseguramiento y proyectos asociativos.

Perfeccionado el acuerdo, realizado el pago acordado o extinguida la obligación, la fuente deberá comunicar la novedad a los operadores de información financiera. Los valores condonados no podrán continuar registrados como obligaciones exigibles ni generar nuevos reportes negativos.

La actualización, permanencia y retiro de la información se regirán por las disposiciones estatutarias aplicables en materia de habeas data financiero.

Artículo 7°. Procesos de cobro y exclusiones: Admitida la solicitud y verificada preliminarmente la situación de crisis, la entidad acreedora podrá abstenerse de iniciar nuevos procesos judiciales de cobro o solicitar la suspensión de los que se encuentren en curso mientras se celebra el acuerdo.

Extinguida la obligación o cumplidas las condiciones acordadas, la entidad acreedora solicitará la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares.

La sola presentación de la solicitud no suspenderá los procesos judiciales ni afectará las competencias del juez.

No podrán acceder a los beneficios quienes hayan obtenido el crédito o pretendan acceder al programa mediante fraude, falsedad, simulación, ocultamiento de activos o destinación indebida de los recursos. La exclusión requerirá decisión motivada y respeto del derecho de defensa, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales.

Artículo 8°. Financiación, coordinación y seguimiento: Las medidas podrán financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación; del FONSA; de los mecanismos del FAG, dentro de su objeto legal; de recuperaciones de cartera; de aportes territoriales; de cooperación nacional o internacional, y de las demás fuentes legalmente autorizadas.

Su implementación será gradual y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal, la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario coordinará, con las demás entidades competentes, la implementación de la presente ley.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario presentará anualmente a las comisiones quintas constitucionales permanentes del Congreso un informe sobre beneficiarios, alivios otorgados, recuperación de cartera, unidades productivas recuperadas, acceso a nuevos créditos e impacto fiscal, ejecutado frente al proyectado, con indicación de la disponibilidad presupuestal prevista para la vigencia siguiente.

El informe deberá presentar, cuando sea técnicamente posible, la información desagregada por departamento, municipio, actividad productiva, tamaño del productor y población priorizada conforme al artículo 3° de la presente ley.

Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad: El Gobierno nacional, previa consulta técnica con el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro, el FAG y el FONSA, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y establecerá:

a. El procedimiento para presentar y resolver las solicitudes, incluidos los mecanismos alternativos de acreditación con enfoque diferencial étnico y territorial de que trata el artículo 4°.

b. Los criterios para valorar la afectación y la capacidad de pago.

c. Los límites globales e individuales de los beneficios.

d. Los porcentajes máximos de quita de capital.

e. Las condiciones de acceso a las líneas de recuperación productiva.

f. Los mecanismos de prevención del fraude, doble compensación y concentración de beneficios.

Podrán ser objeto de las medidas previstas en la presente ley las obligaciones desembolsadas hasta la fecha de promulgación de la misma, cuya mora se haya originado o agravado por alguna de las situaciones de crisis previstas en esta ley.

Las solicitudes podrán presentarse durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la reglamentación. El Gobierno nacional podrá prorrogar este término por una sola vez y hasta por un año, previa evaluación fiscal y de resultados.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

GONZALO BAUTE GONZÁLEZ
Senador de la República
Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No.021 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer medidas temporales de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis que hayan comprometido gravemente su capacidad de producción y de pago.

Las medidas estarán orientadas a preservar las unidades productivas, promover la reincorporación de los beneficiarios al sistema financiero y contribuir a la generación de ingresos y empleo rural.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación: La presente ley se aplicará a las obligaciones originadas en créditos destinados a actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas, apícolas, avícolas, silvopastoriles, de transformación primaria o de comercialización de productos agropecuarios.

Podrán ser objeto de las medidas previstas en esta ley:

1. Los créditos otorgados por el Banco Agrario de Colombia S. A.
2. Las operaciones registradas o redes contadas ante el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario- Finagro-.
3. Las obligaciones respaldadas por el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-.
4. La cartera adquirida o administrada por el Fondo de Solidaridad Agropecuario FONSA-.
5. Los créditos asociativos otorgados a organizaciones de productores agropecuarios.

Parágrafo. Los establecimientos de crédito distintos del Banco Agrario de Colombia S. A. podrán acogerse voluntariamente a las medidas previstas en esta ley, conforme a las condiciones qué establezca el Gobierno nacional.

Artículo 3°. Beneficiarios y situaciones de crisis: Podrán ser beneficiarias las personas naturales que:

1. Tengan la condición de pequeño productor de ingresos bajos, pequeño productor o mediano productor agropecuario, conforme a la clasificación vigente establecida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
2. Hayan destinado el crédito a alguna de las actividades previstas en el artículo 2°.
3. Hayan sufrido una afectación grave y directa derivada de una situación de crisis.
4. Demuestren que la afectación originó o agravó su incapacidad de pago.

También podrán ser beneficiarias las asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, corporaciones, las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y demás organizaciones de productores legalmente constituidas cuando la obligación esté directamente relacionada con su actividad y, por lo menos, el cincuenta por ciento más uno de sus integrantes tenga la condición de pequeño productor de ingresos bajos o de pequeño productor.

Para efectos de esta ley, constituyen situaciones de crisis:

1. El desplazamiento forzado, confinamiento, despojo, abandono forzado, extorsión, secuestro, amenazas o destrucción de activos productivos.
2. Las alteraciones graves del orden público que afecten la producción o comercialización.
3. Las emergencias sanitarias.
4. Los desastres naturales o antrópicos y las calamidades públicas.
5. Los eventos climáticos extremos que ocasionen pérdidas graves.
6. Los problemas fitosanitarios, zoosanitarios, biológicos o las plagas que afecten gravemente la producción.
7. Las caídas severas y sostenidas de ingresos ocasionadas directamente por alguno de los eventos anteriores.

Parágrafo 1°. La ausencia de declaratoria general de emergencia, desastre o calamidad no impedirá el reconocimiento de una afectación individual o colectiva objetivamente comprobada.

Parágrafo 2°. Tendrán prioridad los pequeños productores de ingresos bajos, los pequeños productores, la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria, las mujeres y jóvenes rurales, las víctimas del conflicto armado, las personas con discapacidad y los productores ubicados en municipios con altos índices de pobreza rural o de alta vulnerabilidad por efectos adversos ocasionados por la variabilidad climática.

Artículo 4°. Acreditación: La ocurrencia de la situación de crisis y sus efectos podrán acreditarse mediante documentos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales competentes, sin perjuicio de otros medios probatorios idóneos.

La evaluación deberá permitir establecer: La ocurrencia del evento, la afectación grave y directa del productor, la relación causal entre el evento y la incapacidad de pago y el valor estimado de las pérdidas.

El Gobierno nacional establecerá mecanismos alternativos de acreditación para los productores ubicados en zonas rurales dispersas o con baja presencia institucional.

Artículo 5°. Medidas de recuperación productiva y crediticia: Las entidades comprendidas en el artículo 2° podrán celebrar acuerdos de recuperación que incluyan una o varias de las siguientes medidas:

1. Condonación total o parcial de intereses de mora.
2. Reducción o reliquidación de intereses corrientes.
3. Condonación de honorarios y gastos de cobranza susceptibles de disposición.
4. Ampliación de plazos, períodos de gracia o modificación de tasas de interés.
5. Reestructuración, refinanciación o consolidación de obligaciones.
6. Modificación o sustitución de garantías, cuando resulte procedente.
7. Quitas parciales de capital.
8. Acceso a líneas especiales de crédito para recuperación productiva.
9. Terminación de los procesos de cobro, cuando se extinga la obligación o se cumplan las condiciones acordadas.

Las medidas serán proporcionales al grado de afectación, la capacidad económica del beneficiario, el tamaño del productor, la recuperabilidad de la cartera y la disponibilidad de recursos.

Parágrafo 1°. Las quitas de capital tendrán carácter excepcional, requerirán concepto técnico y financiero favorable y estarán sujetas a los límites que establezca el Gobierno nacional. Los beneficios aplicables a medianos productores serán inferiores a los previstos para pequeños productores.

El Gobierno nacional fijará los porcentajes máximos de quita diferenciados entre pequeños y medianos productores dentro del término previsto en el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La presentación de la solicitud no generará un derecho automático al beneficio ni extinguirá la obligación.

Artículo 6°. Recuperación productiva, nuevo crédito e información financiera: Los beneficiarios que pretendan continuar o reanudar su actividad presentarán un plan simplificado de recuperación productiva, conforme a las condiciones que para tal fin establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Quienes formalicen y cumplan el acuerdo de recuperación podrán acceder, previo análisis de riesgo y capacidad de pago, a líneas especiales de crédito destinadas a capital de trabajo, reposición de activos, adecuación, de tierras, transformación productiva, comercialización, gestión sanitaria, aseguramiento y proyectos asociativos.

Perfeccionado el acuerdo, realizado el pago acordado o extinguida la obligación, la fuente deberá comunicar la novedad a los operadores de información financiera. Los valores condonados no podrán continuar registrados como obligaciones exigibles ni generar nuevos reportes negativos.

La actualización, permanencia y retiro de la información se regirán por las disposiciones estatutarias aplicables en materia de habeas data financiero.

Artículo 7°. Procesos de cobro y exclusiones: Admitida la solicitud y verificada preliminarmente la situación de crisis, la entidad acreedora podrá abstenerse de iniciar nuevos procesos judiciales de cobro o solicitar la suspensión de los que se encuentren en curso mientras se celebra el acuerdo.

Extinguida la obligación o cumplidas las condiciones acordadas, la entidad acreedora solicitará la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares.

La sola presentación de la solicitud no suspenderá los procesos judiciales ni afectará las competencias del juez.
No podrán acceder a los beneficios quienes hayan obtenido el crédito o pretendan acceder al programa mediante fraude, falsedad, simulación, ocultamiento de activos o destinación indebida de los recursos. La exclusión requerirá decisión motivada y respeto del derecho de defensa, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales.

Artículo 8°. Financiación, coordinación y seguimiento: Las medidas podrán financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación; del FONSA; de los mecanismos del FAG, dentro de su objeto legal; de recuperaciones de cartera; de aportes territoriales; de cooperación nacional o internacional, y de las demás fuentes legalmente autorizadas.

Su implementación será gradual y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal, la regla fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

La Comisión nacional de Crédito Agropecuario coordinará la implementación de la presente ley y las demás entidades competentes.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario presentará anualmente a las comisiones quintas constitucionales permanentes del Congreso un informe sobre beneficiarios, alivios otorgados, recuperación de cartera, unidades productivas recuperadas, acceso a nuevos créditos e impacto fiscal, ejecutado frente al proyectado, con indicación de la disponibilidad presupuestal prevista para la vigencia siguiente.

El informe deberá presentar, cuando sea técnicamente posible, la información desagregada por departamento, municipio, actividad productiva, tamaño del productor y población priorizada conforme al artículo 3° de la presente ley.

Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad: El Gobierno nacional previa consulta técnica con el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro, el FAG y el FONSA, reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación y establecerá:

a. El procedimiento para presentar y resolver las solicitudes.
b. Los criterios para valorar la afectación y la capacidad de pago.
c. Los límites globales e individuales dejos beneficios.
d. Los porcentajes máximos de quita de capital.
e. Las condiciones de acceso a las líneas de recuperación productiva.

f. Los mecanismos de prevención del fraude, doble compensación y concentración de beneficios.

Podrán ser objeto de las medidas previstas en la presente ley las obligaciones desembolsadas hasta la fecha de promulgación de la misma, cuya mora se haya originado o agravado por alguna de las situaciones de crisis previstas en esta ley.

Las solicitudes podrán presentarse durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la reglamentación. El Gobierno nacional podrá prorrogar este término por una sola vez y hasta por un año, previa evaluación fiscal y de resultados.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga aquellas normas que le sean contrarias.

Gonzalo Dimas Baute González
Senador de la Republica
Ponente

En los anteriores términos fue aprobado, con modificaciones, en primer debate el Proyecto de Ley No.021 de 2026 Senado **"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"**, en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República el día dieciséis (16) de septiembre de 2026, de acuerdo con el Acta No.006 de la misma fecha. El anuncio del presente proyecto fue hecho el día quince (15) de septiembre del año en curso, de acuerdo con el acta No.005 de 2026.

Juan Fernando Espinal Ramírez
Senador de la República
Presidente Comisión Quita

David de Jesús Bettín Gómez
Secretario Comisión Quinta

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2026

Se envía el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE Proyecto de Ley No.021 de 2026 Senado** "Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones".

Juan Fernando Espinal Ramírez
Presidente

David de Jesús Bettín Gómez
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO E INCORPORACIÓN AL EXPEDIENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES Y LA UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres y se dictan otras disposiciones - ley despedida ecológica.

Congreso de la República de Colombia
Senado de la República

Dignidad & Compromiso — Jennifer Pedraza Senadora

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2026

Respetado,

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General del Senado de la República

Asunto: Incorporación al expediente y publicación en la Gaceta del Congreso de los conceptos del INMLCF y la UBPD sobre el Proyecto de Ley No. 224 de 2025 Senado.

Yo, **JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**, identificada como aparece en mi firma, Senadora de la República por el partido Dignidad y Compromiso, con fundamento en el artículo 23 de la Constitución Política y en los artículos 230, 231, 258 y 260 de la Ley 5 de 1992, presento la siguiente **SOLICITUD**:

I. HECHOS

PRIMERO. El Proyecto de Ley No. 224 de 2025 Senado, "Ley despedida ecológica", que regula la hidrólisis alcalina como forma de disposición final de cadáveres, se encuentra en la Plenaria del Senado.

SEGUNDO. A solicitud mía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Oficio No. 371-DG-2026 del 28 de septiembre de 2026) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (comunicación UBPD-1-2026-018375 del 29 de septiembre de 2026) emitieron concepto técnico sobre el proyecto. Ambos advierten que la hidrólisis alcalina puede afectar de forma irreversible el material genético necesario para la identificación humana, y recomiendan restringir su uso frente a cuerpos con interés forense, no identificados o identificados y no entregados.

TERCERO. El artículo 230 de la Ley 5 de 1992 permite a toda persona presentar observaciones escritas sobre los proyectos de ley, y el artículo 231, modificado por el artículo 11 de la Ley 2390 de 2024, ordena remitirlas al ponente y publicarlas en la Gaceta del Congreso.

II. PETICIONES

PRIMERA. Tener los conceptos anexos como observaciones escritas al Proyecto de Ley No. 224 de 2025 Senado, incorporarlos a su expediente legislativo, publicarlos en la Gaceta del Congreso y remitir copia a los ponentes antes de su discusión en Plenaria.

SEGUNDA (subsidiaria). Si no se admiten como observaciones, dar traslado a la Presidencia del Senado para que, conforme al artículo 260 de la Ley 5 de 1992, solicite a ambas entidades la remisión oficial de los conceptos con destino al expediente.

Recibiré respuesta en el correo jennifer.pedraza@senado.gov.co.

Anexos: Oficio No. 371-DG-2026 del INMLCF (4 páginas) y comunicación UBPD-1-2026-018375 (5 páginas).

Cordialmente,

Jennifer Pedraza

JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
C.C. 1.010.227.070 de Bogotá
SENADORA DE LA REPÚBLICA
Partido Dignidad y Compromiso

UBPD-1-2026-018375

UBPD
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

Al responder cite este número
UBPD-1-2026-018375

Bogotá - D.C., 29 de septiembre de 2026

Doctora
JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Senadora
Congreso de la República
Partido Dignidad y compromiso
Correo electrónico: Jennifer.pedraza@senado.gov.co

Contraseña: nk6SBweF7z

Asunto: Respuesta a Radicado UBPD-2-2026-011476 - Solicitud de concepto Proyecto de Ley 224 de 2025/ Senado

Respetada Senadora Pedraza, reciba un cordial saludo:

En respuesta a la solicitud de concepto del Proyecto de Ley No. 224 de 2025 *"Por medio de la cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres y se dictan otras disposiciones – Ley despedida ecológica"*, en adelante, ("el Proyecto"), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, se permite presentar las siguientes consideraciones:

1. ANÁLISIS DEL PROCESO DE HIDRÓLISIS ALCALINA Y SU EFECTO SOBRE EL MATERIAL GENÉTICO

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto (numeral V. **Justificación** y la explicación técnica de la "hidrólisis alcalina", páginas 4 y 5 de la Gaceta del Congreso No. 592 de 2026), el proceso consiste en sumergir el cuerpo en una solución acuosa alcalina (hidróxido de potasio o de sodio al 5 %), en un contenedor hermético, bajo condiciones controladas de temperatura (140 °C – 170 °C) y presión (40 psi – 100 psi), por un periodo aproximado de dos (2) a tres (3) horas. Durante este proceso:

> *"[…] se presentan estas reacciones químicas, donde los grupos hidroxilos hidrolizan las proteínas, ácidos nucleicos, carbohidratos y lípidos, lo que genera una solución a base de agua estéril compuesta de péptidos pequeños, aminoácidos y azúcares […]"* (Gaceta del Congreso No. 592 de 2026, pág. 4).

Conforme a lo establecido en el Proyecto, la reacción química hidroliza los ácidos nucleicos, es decir, el ADN y el ARN contenidos en los tejidos blandos del cuerpo. A ello se suma que, según la descripción del procedimiento ("Fase 4: gestión de los huesos"), los restos óseos remanentes son lavados, secados, pulverizados y convertidos en cenizas antes de ser entregados a la familia, en un producto final funcionalmente equivalente al de la cremación convencional para efectos forenses.

Desde el punto de vista técnico forense, lo anterior tiene dos consecuencias que son irreversibles en lo atinente al proceso de identificación humana:

- **Destrucción del ADN de tejidos blandos:** la disolución química bajo pH alcalino, calor sostenido (140-170 °C) y presión, degrada de forma completa e irreversible el ADN nuclear y mitocondrial contenido en los tejidos blandos, que constituyen la fuente de mayor calidad y cantidad de material genético disponible para la identificación, especialmente en cuerpos recientes o en buen estado de conservación.

- **Pulverización de los restos óseos:** aun cuando el componente mineral óseo puede ser más resistente a la hidrólisis que los tejidos blandos, la reducción a cenizas en la Fase 4 del proceso elimina la posibilidad de análisis y de extracción de ADN óseo, tal como ocurre con la cremación convencional, técnica que la propia comunidad forense internacional reconoce como incompatible con la identificación genética posterior.

En consecuencia, la hidrólisis alcalina constituye un método de disposición final que impide, de forma definitiva y sin posibilidad de subsanación futura, la identificación genética de un cuerpo o de sus restos, incluso ante avances científicos posteriores en técnicas de análisis de ADN degradado que sí resultan aplicables a estructuras óseas conservadas mediante otros métodos convencionales tales como la inhumación o disposición en osarios y/o bóvedas.

2. CATEGORÍAS DE CUERPOS QUE REQUIEREN SALVAGUARDAS ESPECÍFICAS

Para efectos del presente concepto, y con el fin de acotar sus observaciones a lo estrictamente necesario para el cumplimiento del mandato legal de la UBPD, además de lo enunciado en el articulado, **se identifican dos categorías frente a las cuales de la aplicación de una técnica irreversible de disposición final representa un riesgo para el mandato de la UBPD y en tal sentido no resulta procedente:**

- **Cuerpos No Identificados (CNI):** cuerpos o estructuras óseas humanas que no cuentan con identificación plena, incluidos aquellos ya inhumados en cementerios, fosas, bóvedas u osarios sin que se haya establecido su plena identidad.

- **Cuerpos Identificados No Entregados (CINE):** cuerpos o estructuras óseas humanas respecto de los cuales se cuenta con una identificación plena, pero que aún no han sido entregados a sus familiares, sea por trámites administrativos o judiciales pendientes, por encontrarse en curso el proceso de localización de la familia, o por estar en desarrollo el proceso de entrega digna. Lo anterior, en el caso de los cuerpos en el marco de la competencia temporal y material de la UBPD. Es decir, cuyas circunstancias de muerte hayan sido previas al 1 de diciembre de 2016 y que los hechos hayan tenido lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.

3. CONCLUSIÓN

La Hidrólisis Alcalina hace referencia a un procedimiento alternativo de disposición final de un cuerpo, es decir, la "destrucción" total o parcial del mismo, que, en mayor o menor medida puede ser similar a la cremación. Idealmente y en atención a los mandatos de ley preestablecidos, este tratamiento debería ser aplicado, únicamente a cuerpos que estén plenamente identificados, no se relacionen con muertes violentas, tales como suicidios u homicidios y que bajo ninguna circunstancia estén vinculados con el conflicto armado.

La UBPD considera que el Proyecto de Ley No. 224 de 2025 es, en términos generales, viable desde la perspectiva del mandato de la Unidad, siempre y cuando se incorporen las salvaguardas puntuales, acotadas a las categorías de CNI y CINE.

4. RECOMENDACIONES

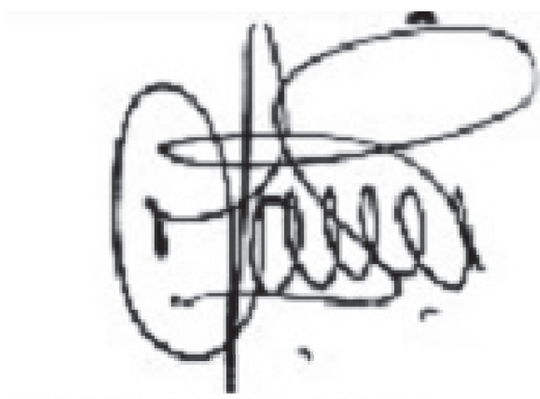
Se propone la redacción concreta de los artículos que, a juicio de la UBPD, requieren modificación o ser complementados. Las adiciones se presentan resaltadas en negrilla dentro de la columna "Texto propuesto por la UBPD", conservando el texto original, con el fin de facilitar su valoración.

Texto original del Proyecto de Ley	Texto propuesto por la UBPD	Justificación
Artículo 2°. Definiciones.	**Artículo 2°. Definiciones.** [… se conserva el texto vigente del artículo y se adicionan, al final, las siguientes definiciones]: **Cuerpo No Identificado (CNI): cuerpos o estructuras óseas humanas que no cuentan con identificación plena, incluidos aquellos ya inhumados en cementerios, fosas, bóvedas u osarios sin que se haya establecido su plena identidad.**	Se incorporan las definiciones operativas sobre las cuales se estructuran las salvaguardas propuestas.
	Cuerpo Identificado No Entregado (CINE): cuerpos o estructuras óseas humanas respecto de los cuales se cuenta con una identificación plena, pero que aún no han sido entregados a sus familiares, sea por trámites administrativos o judiciales pendientes, por encontrarse en curso el proceso de localización de la familia, o por estar en desarrollo el proceso de entrega digna.	
Artículo 12°. Restricciones. Se prohíbe la utilización de la técnica de hidrólisis alcalina y de nuevas tecnologías para la disposición de cadáveres, ante la pérdida de vidas por situaciones de desastres naturales o conflicto armado, cuando se trate de fallecidos no identificados, cuando el cadáver o restos tengan un interés forense, se encuentren en curso investigaciones judiciales que puedan requerir estudios posteriores, o estén en proceso de medidas generales para la preservación de cadáveres.	**Artículo 12°. Restricciones.** Se prohíbe la utilización de la técnica de hidrólisis alcalina y de nuevas tecnologías para la disposición final de cadáveres en los siguientes casos: **1. Cuando se trate de Cuerpos No Identificados (CNI)** **2. Cuando se trate de Cuerpos Identificados No Entregados (CINE)** **3. Cuando el cadáver o restos tengan un interés forense, se encuentren en curso investigaciones judiciales que puedan requerir estudios posteriores, o estén en proceso de medidas generales para la preservación de cadáveres.** **4. Ante la pérdida de vidas por situaciones de desastres naturales o conflicto armado, cuando se trate de fallecidos no identificados o identificados no entregados.**	Reorganiza la restricción en numerales y extiende de manera general la prohibición aplicable a CNI y, como categoría nueva, a CINE.

El presente concepto se emite en ejercicio de las funciones de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y con el propósito de aportar elementos de juicio que permitan armonizar la implementación de nuevas tecnologías funerarias con las obligaciones del Estado colombiano en materia de búsqueda, identificación y garantía del derecho a la verdad de las víctimas de desaparición en el contexto y en razón del conflicto armado.

Atentamente,

Al responder cite este número
UBPD-1-2026-018375



ANDRES GARCIA OSPINA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
OFICINA ASESORA JURÍDICA

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
Dirección General

Oficio N° 371-DG-2026
Bogotá, 2026-09-28

Doctora
JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Senadora de la República
Partido Dignidad y Compromiso
Congreso de la República de Colombia
jennifer.pedraza@senado.gov.co
Ciudad

Referencia: Solicitud concepto Proyecto de Ley 224 de 2025 Senado
Asunto: Radicado interno INMLCF No 2026-50160-016341-2

Cordial saludo, doctora Jennifer:

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses recibió la petición de la referencia relacionado con: "[…] *me dirijo a ustedes con el fin de solicitarle concepto del Proyecto de Ley No. 224 de 2025 Senado, "**Por medio de la cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres y se dictan otras disposiciones –Ley despedida ecológica**" el cual, actualmente se encuentra en la Plenaria del Senado de la República. El presente concepto se solicita dado que esta técnica destruye o compromete el material genético (ADN) de los restos —con implicaciones directas para la identificación de víctimas y las investigaciones por desaparición forzada-*. […]".

Al respecto, se precisa que las actuaciones del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-INMLCF- están enmarcadas en los artículos 33, 35 y 36 de la ley 938 de 2004, que establecen:

> "***ARTÍCULO 33.*** *El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. […]*
> ***ARTÍCULO 35****. La misión fundamental del Instituto es prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses.*
> ***ARTÍCULO 36****. En desarrollo de su misión, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses tiene las siguientes funciones: […] 2. Prestar los servicios médico-legales y de ciencias forenses que sean solicitados por los Fiscales, Jueces, Policía Judicial, Defensoría del Pueblo y demás autoridades competentes de todo el territorio nacional."*

El Instituto agradece ser tenido en cuenta dentro del trámite normativo, debido a la relevancia del tema y las implicaciones asociadas a los casos de interés forense.

En primera instancia, se precisa que el proyecto de ley pretende implementar "[…] *la hidrólisis alcalina y **otras nuevas tecnologías** como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres y se dictan otras disposiciones* […]". Sin embargo, no resulta claro qué se entiende por "**nuevas tecnologías**", razón por la cual se considera necesario que, durante el trámite legislativo, se delimite expresamente el alcance de dicho concepto y sus implicaciones, con el fin de evitar vacíos normativos y dificultades en la aplicación de los procedimientos relacionados con la disposición final de cadáveres.

En consecuencia, el Instituto no emitirá pronunciamiento respecto de las denominadas nuevas tecnologías, toda vez que la iniciativa legislativa no precisa cuáles técnicas se encuentran comprendidas dentro de esta categoría. De igual forma, no se analizarán aspectos relacionados con beneficios ambientales, reducción de costos o consideraciones de carácter cultural asociadas a los procedimientos propuestos.

Por lo anterior, el INMLCF limitará su pronunciamiento a los aspectos técnicos relacionados con la práctica forense y, específicamente, con la hidrólisis alcalina, entendida como: "[...] *el proceso químico para la disposición final de cadáveres mediante el uso de agua y una solución alcalina, en el cual se introduce el cadáver o sus restos en un equipo hermético, bajo condiciones controladas de calor, presión y agitación, logrando la disolución de los tejidos blandos. Como resultado, se obtienen los restos óseos y un efluente inocuo, aprovechable o tratable conforme a las normas ambientales sobre vertimientos de aguas residuales no domésticas, y que, tras la aplicación de procesos físicos o fisicoquímicos posteriores, permite la obtención de cenizas humanas*. "[…]"; En este contexto, se revisó el Proyecto de Ley No. 224 de 2025 Senado, encontrando que el artículo 7 del Título III establece los requisitos para la prestación del servicio funerario de disposición final mediante hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías:

"**ARTÍCULO 7** ***REQUISITOS PARA CADA SERVICIO FUNERARIO DE DISPOSICIÓN FINAL POR HIDRÓLISIS ALCALINA Y OTRAS NUEVAS TECNOLOGÍAS***. *Para la hidrólisis alcalina de un cadáver o restos humanos se debe cumplir con los siguientes requisitos:*

1. Que el cadáver o restos estén identificados por parte de la autoridad competente.
2. De acuerdo al artículo 6 literal c numerales 1, 2 y 3 de la ley estatutaria 133 de 1994 referente a la libertada de religión y de cultos, las empresas prestadoras deberán tener la autorización para hidrólisis alcalina u otra tecnología, sea por manifestación documentada de la voluntad de la persona en vida, o de sus deudos después de la muerte.
3. Contar con la licencia individual de hidrólisis alcalina u otra tecnología, expedida a nivel municipal por la autoridad competente.
4. Los equipos utilizados en el procedimiento deberán contar con un protocolo de mantenimiento técnico, calibración y registro de operación.
5. Que el cadáver o restos no tengan un interés forense, que no se encuentren en curso investigaciones judiciales o investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación, que puedan requerir estudios posteriores o que estén en proceso de medidas generales para la preservación de cadáveres.
6. Certificado de defunción.
7. Cumplir con los requisitos de la normativa de vertimientos expedida por la autoridad ambiental competente.
Parágrafo. *El Ministerio de Salud y Protección Social determinará los lineamientos de orientación para la disposición final de hidrólisis alcalina, cuando se presenten muertes por enfermedades infectocontagiosas y que requieran de un tratamiento especial. […]*"

Por su parte, el artículo 12, del Título IV, establece restricciones del uso de hidrolisis alcalina, así:

> ***"ARTÍCULO 12. RESTRICCIONES.*** *Se prohíbe la utilización de la técnica de hidrólisis alcalina y de nuevas tecnologías para la disposición de cadáveres, ante la pérdida de vidas por situaciones de desastres naturales o conflicto armado, cuando se trate de fallecidos no identificados, cuando el cadáver o restos tengan un interés forense, se encuentren en curso investigaciones judiciales que puedan requerir estudios posteriores, o estén en proceso de medidas generales para la preservación de cadáveres.*

En ese sentido, desde la perspectiva médico-forense se considera que la hidrólisis alcalina no debe utilizarse como mecanismo de disposición final respecto de cadáveres o restos humanos que mantengan interés forense. Esto incluye aquellos casos en los que existan investigaciones judiciales en curso, pueda requerirse la práctica de estudios complementarios o segundas necropsias, o se trate de cuerpos no identificados, identificados y no reclamados o sometidos a medidas de preservación con fines de identificación.

[1] Artículo 4.12 de la Resolución 717 de 2026 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En consecuencia, su aplicación debe restringirse en términos similares a los actualmente previstos para la cremación, conforme a la Resolución 717 de 2026[2] del Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, debido a que el proceso de hidrólisis alcalina puede afectar de manera irreversible la obtención y preservación de material genético, elemento fundamental para los procesos de identificación humana, cotejo genético e investigación judicial.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto 786 DE 1990 "*Por el cual se reglamenta parcialmente el Título IX de la Ley 09 de 1979, en cuanto a la práctica de autopsias clínicas y médico -legales, así como viscerotomías y se dictan otras disposiciones*", especialmente en lo atinente a:

> ***"ARTÍCULO 6.*** (Artículo compilado en el artículo 2.8.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016). *Las autopsias médico - legales procederán obligatoriamente en los siguientes casos:*
>
> *a) Homicidio o sospecha de homicidio;*
> *b) Suicidio o sospecha de suicidio;*
> *c) Cuando se requiera distinguir entre homicidio y suicidio;*
> *d) Muerte accidental o sospecha de la misma;*
> *e) otras muertes en las cuales no exista claridad sobre su causa, o la autopsia sea necesaria para coadyuvar a la identificación de un cadáver cuando medie solicitud de autoridad competente."*
>
> **"ARTÍCULO 7.** (Artículo compilado en el artículo 2.8.9.7 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.) Dentro de las autopsias que proceden obligatoriamente, distínganse de manera especial las siguientes:
>
> *a) Las practicadas en casos de muertes ocurridas en personas bajo custodia realizada u ordenada por autoridad oficial, como aquellas privadas de la libertad o que se encuentren bajo el cuidado y vigilancia de entidades que tengan como objetivo la guarda y protección de personas;*
> *b) Las practicadas en casos de muertes en las cuales se sospeche que han sido causadas por enfermedad profesional o accidente de trabajo.*
> *c) Las realizadas cuando sospeche que la muerte ha sido causada por la utilización de agentes químicos o biológicos, drogas, medicamentos, productos de uso doméstico y similares;*
> *d) Las que se llevan a cabo en cadáveres de menores de edad cuando se sospeche que la muerte ha sido causada por abandono o maltrato;*
> *e) Las que se practican cuando se sospeche que la muerte pudo haber sido causada por un acto médico;*
> *f) Las que se realizan en casos de muerte de gestantes o del producto de la concepción cuando haya sospecha de aborto no espontáneo."*

En consecuencia, respecto de los casos de interés forense anteriormente descritos, no resulta procedente la utilización de la hidrólisis alcalina como mecanismo de disposición final.

[2] Resolución 717 de 2026, Ministerio de Salud. **Artículo 36. Requisitos para la cremación de cadáveres.** Para la cremación de cadáveres se deben presentar a la administración de las empresas de servicios funerarios, los siguientes documentos: […] **e)** En caso de muerte violenta, deberá aportarse la autorización del fiscal de conocimiento o de quien haga sus veces. **Parágrafo 3**. Cuando se trate de cadáveres no identificados (CNI) y cadáveres identificados y no entregados (CINE) cuyo destino final es establecido por orden de una autoridad judicial competente, no se podrá realizar su cremación, a menos que después de superar el proceso de identificación y entrega a sus familiares, los deudos o dolientes decidan realizar este procedimiento como destino final.

Por tal razón, se considera pertinente que, en caso de aprobarse el proyecto de ley, se incluya de manera expresa la exclusión de aquellos eventos en los que procede obligatoriamente la práctica de la necropsia medicolegal. Alternativamente, podría incorporarse una remisión expresa a la normativa vigente en la materia, particularmente al Decreto 786 de 1990, al Decreto 780 de 2016 y a la Resolución 717 de 2026 del Ministerio de Salud y Protección Social, así como a las disposiciones que en el futuro las modifiquen, sustituyan o compilen.

Finalmente, sobre el asunto objeto de consulta, se informa que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses remitió oportunamente observaciones relacionadas con la implementación de la hidrólisis alcalina a la doctora LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA, Representante a la Cámara por Cundinamarca, y al doctor DAVID ALEJANDRO TORO MARTÍNEZ, Representante a la Cámara por Antioquia, en el marco del trámite del Proyecto de Ley No. 347 de 2023 Cámara.

Atentamente,

ARIEL EMILIO CORTÉS MARTÍNEZ
Director General.

CONTENIDO

Gaceta número 1610 - miércoles, 21 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de Ponencia Positiva pliego de modificaciones, Texto aprobado primer debate y texto propuesto segundo debate al Proyecto de Ley número 21 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico e incorporación al expediente del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas del Proyecto de Ley número 224 de 2025 Senado, por medio de la cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres y se dictan otras disposiciones - Ley Despedida Ecológica. 9