

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

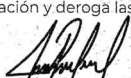
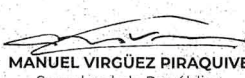
www.camara.gov.co

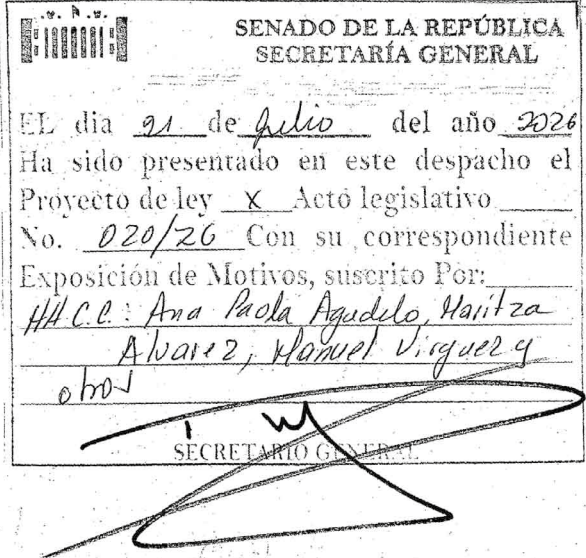
PROYECTOS DE LEY

por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones.



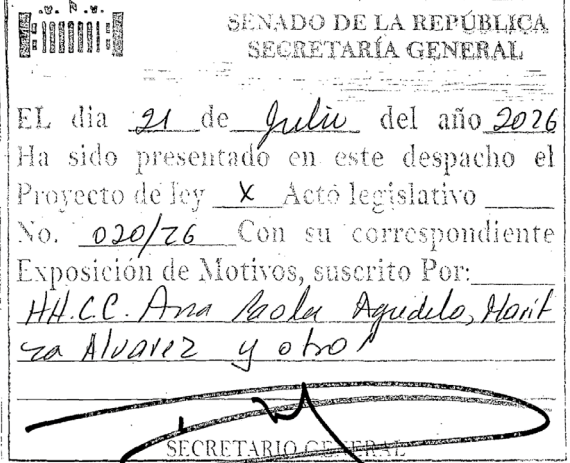
Artículo 3. Adquisición obligatoria de producción nacional. Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley deberán adquirir bienes nacionales de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías cuando se cumplan concurrentemente las siguientes condiciones: 1. Exista oferta nacional disponible; 2. Los bienes cumplan con las especificaciones técnicas y los estándares de calidad requeridos; 3. Exista capacidad productiva y logística suficiente para atender la necesidad; 4. Los precios sean compatibles con las condiciones del mercado y el principio de economía y eficiencia del gasto público; y 5. La medida respete los compromisos comerciales internacionales vigentes para la República de Colombia. Esta obligación deberá incorporarse, cuando corresponda, en los estudios y documentos previos, pliegos de condiciones o sus equivalentes, instrumentos de agregación de demanda y demás documentos del proceso contractual. Parágrafo primero. Las entidades no podrán establecer especificaciones técnicas, condiciones de experiencia, capacidad financiera o requisitos de habilitación innecesarios o desproporcionados que restrinjan injustificadamente la participación de los productores nacionales, las mipymes y las unidades productivas de pequeña escala. Parágrafo segundo. La adquisición se sujetará a los procedimientos y modalidades de selección del régimen contractual aplicable. Esta obligación no autoriza la contratación directa por fuera de las causales legales ni la adjudicación a proponentes que incumplan las condiciones del proceso. Parágrafo tercero. Los contratistas que, para ejecutar un contrato estatal, deban suministrar o utilizar bienes pertenecientes a los sectores regulados por esta ley estarán sujetos a la misma obligación, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo. Artículo 4. Definiciones y remisión normativa. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones contenidas en la legislación colombiana, la reglamentación del Sistema de Compra Pública, los reglamentos técnicos andinos vigentes y las reglas de origen aplicables. El Gobierno nacional podrá precisar las actividades económicas comprendidas en los sectores objeto de esta ley con fundamento en la	Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU y en los sistemas oficiales de clasificación correspondientes. Artículo 5. Beneficiarios. Serán beneficiarias de las medidas previstas en esta ley las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades productivas en los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías. Se priorizarán las micro, pequeñas y medianas empresas; los emprendimientos; los artesanos; los trabajadores por cuenta propia; las organizaciones asociativas y solidarias; y las unidades productivas de pequeña escala formalizadas o en proceso de formalización. Parágrafo. Las unidades productivas en proceso de formalización podrán acceder a capacitación, asistencia técnica y acompañamiento empresarial. Para contratar con el Estado deberán cumplir los requisitos establecidos por el régimen contractual aplicable. Parágrafo segundo. El acceso a las medidas de fortalecimiento estará sujeto a criterios públicos, objetivos y verificables, y no constituirá por sí mismo habilitación para contratar con el Estado. Artículo 6. Excepciones a la adquisición obligatoria. Las entidades podrán adquirir bienes o materias primas de origen extranjero cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: 1. No exista oferta nacional del bien o insumo requerido. 2. La oferta nacional sea insuficiente para atender oportunamente la necesidad. 3. Los bienes nacionales no cumplan las especificaciones técnicas, sanitarias, ambientales, de seguridad o calidad requeridas. 4. No exista capacidad productiva o logística suficiente. 5. Se demuestre que la adquisición nacional afectaría gravemente el principio de economía o la continuidad del servicio. 6. La adquisición de bienes extranjeros resulte exigible por los compromisos comerciales internacionales vigentes. 7. Se presente una situación de urgencia, emergencia, calamidad o riesgo para la continuidad de un servicio esencial, debidamente acreditada. La aplicación de cualquiera de estas excepciones deberá motivarse en los estudios y documentos previos y publicarse en el SECOP, salvo las reservas legalmente establecidas.
Parágrafo primero. La inexistencia o insuficiencia de oferta nacional se verificará mediante el Registro de Productores de Bienes Nacionales y las demás fuentes oficiales determinadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Parágrafo segundo. Los contratistas deberán utilizar materias primas e insumos nacionales cuando exista oferta suficiente que cumpla las condiciones técnicas, de calidad, oportunidad y precio requeridas. Parágrafo tercero. La certificación del oferente no será suficiente por sí sola para acreditar una excepción. La entidad contratante deberá realizar y documentar la verificación correspondiente. Artículo 7. Armonización con los regímenes de contratación. Las obligaciones previstas en esta ley se aplicarán de conformidad con las modalidades de selección, procedimientos, principios y etapas del régimen contractual correspondiente a cada entidad. En todo caso, deberán preservarse la planeación, la transparencia, la selección objetiva, la pluralidad de oferentes, la calidad de los bienes y la eficiencia del gasto público. Artículo 8. Determinación del origen nacional. El carácter nacional de los bienes se determinará conforme a la Ley 816 de 2003, la reglamentación del Sistema de Compra Pública, las reglas de origen y los compromisos comerciales internacionales vigentes. La utilización de materias primas o insumos importados no impedirá que un bien sea reconocido como nacional cuando cumpla las reglas de origen aplicables. No podrán exigirse porcentajes de valor agregado nacional diferentes de los establecidos por las autoridades competentes. Artículo 9. Actualización de manuales de contratación. Dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de esta ley, las entidades destinatarias revisarán y adecuarán sus manuales, guías y procedimientos contractuales para incorporar, cuando resulte procedente: 1. La obligación de adquisición nacional. 2. La identificación y verificación de la oferta nacional. 3. Las medidas de participación de mipymes y pequeños proveedores. 4. Los criterios de sostenibilidad. 5. Los mecanismos de supervisión.	Colombia Compra Eficiente podrá expedir, dentro de sus competencias, lineamientos, guías o instrumentos técnicos para facilitar la aplicación de esta ley. Artículo 10. Requisitos de formalización y sostenibilidad. Para acceder a los programas de fortalecimiento previstos en esta ley, los beneficiarios deberán cumplir las condiciones legales aplicables a su actividad y acreditar, cuando corresponda: 1. Cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social. 2. Cumplimiento de las obligaciones tributarias. 3. Observancia de las normas ambientales y sanitarias. 4. Cumplimiento de los reglamentos técnicos y estándares de calidad. 5. Parágrafo. Las unidades productivas en proceso de formalización podrán acceder a programas de capacitación y asistencia técnica. Para contratar con el Estado deberán cumplir los requisitos legales aplicables. Artículo 11. Protección del empleo digno. Los beneficiarios deberán cumplir las normas laborales, de seguridad social, seguridad y salud en el trabajo, igualdad salarial, prohibición del trabajo infantil y no discriminación. El Ministerio del Trabajo ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control conforme a sus competencias y podrá articular acciones de formalización laboral en los sectores objeto de esta ley. Artículo 12. Seguimiento institucional. Las autoridades de inspección, vigilancia y control ejercerán sus funciones respecto de la aplicación de esta ley de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución y la ley. Colombia Compra Eficiente podrá incorporar en sus sistemas de información indicadores que permitan identificar la participación de productores nacionales y mipymes en las adquisiciones correspondientes a los sectores regulados. Las autoridades competentes verificarán la veracidad de las declaraciones de origen y adoptarán las medidas procedentes frente a información falsa o engañosa.

Artículo 13. Salvaguarda de acuerdos internacionales. Las obligaciones previstas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de los tratados y acuerdos comerciales internacionales vigentes para Colombia, incluidos sus capítulos de compra pública, obligaciones de trato nacional, umbrales y excepciones. Artículo 14. Articulación institucional. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará, dentro de sus competencias, la articulación de la oferta institucional dirigida a los sectores objeto de esta ley. Podrán participar el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el SENA, ProColombia, Colombia Productiva, la DIAN, Colombia Compra Eficiente y las entidades territoriales. Las acciones podrán comprender formación, transformación digital, encadenamientos productivos, comercialización, internacionalización, formalización y prevención del contrabando. Parágrafo. La articulación se realizará mediante programas, instrumentos y apropiaciones existentes y no implicará la creación de nuevas entidades o plantas de personal. Artículo 15. Priorización y difusión de la oferta formativa institucional. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), promoverá e implementará, dentro de sus competencias y disponibilidad institucional estrategias permanentes de difusión y descentralización de su oferta de formación técnica, tecnológica y de apoyo empresarial dirigida a la industria de la moda. Para el cumplimiento de este mandato, se priorizará el fortalecimiento y la cualificación del talento humano especializado en los municipios y regiones que registren los mayores índices de concentración de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, de conformidad con las mediciones e indicadores oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El SENA podrá ejecutar estas acciones mediante el Centro de Manufacturas en Textiles y Cuero y los demás centros o dependencias regionales con capacidad institucional relacionada. Artículo 16. Estrategia de asistencia empresarial y acceso a financiación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia Productiva y ProColombia podrán articular una estrategia de capacitación y asistencia	empresarial para mejorar la productividad, calidad, transformación digital, comercialización e internacionalización de los sectores objeto de esta ley. Las entidades financieras estatales podrán divulgar y facilitar, dentro de sus competencias, el acceso a líneas de crédito, garantías y demás instrumentos financieros existentes. La presente disposición no obliga a crear nuevos fondos, líneas de crédito o beneficios financieros. Artículo 17. Programa Banco Emprende Moda. Créase el Programa "Banco Emprende Moda" como instrumento para facilitar el acceso de mipymes, emprendimientos, artesanos, organizaciones asociativas y unidades productivas de pequeña escala a maquinaria, equipos, herramientas y tecnologías. El programa será coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y podrá operar mediante bancos compartidos de maquinaria, centros de servicios tecnológicos, comodato, arrendamiento financiero, crédito, garantías, cofinanciación, cooperación internacional y alianzas con el sector privado. Parágrafo primero. El programa priorizará iniciativas que acrediten potencial de formalización, productividad, generación o conservación de empleo, asociatividad, sostenibilidad y desarrollo regional. Parágrafo segundo. Su implementación será gradual y estará sujeta a las competencias institucionales, las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Artículo 18. Componentes del Programa Banco Emprende Moda. El programa de maquinaria y herramientas establecido en el artículo anterior se desarrollará de manera progresiva mediante los siguientes componentes: 1. Diagnóstico y Caracterización: Orientada a identificar las necesidades técnicas específicas de las unidades productivas, tales como requerimientos de maquinaria, herramientas, insumos, optimización de procesos de fabricación, corte, costura, etiquetado y empaque. Esta fase priorizará la caracterización socioeconómica de jóvenes, mujeres cabeza de familia y adultos mayores dedicados a estos sectores. 2. Promoción y Asociatividad: Enfocada en fomentar esquemas asociativos y de colaboración solidaria entre los pequeños productores, artesanos y trabajadores independientes. Se incentivará la postulación
conjunta o colectiva al programa, con el fin de optimizar el uso, rendimiento y sostenibilidad de la maquinaria y los bienes de capital que sean asignados. 3. Acceso a maquinaria y Acompañamiento Técnico: Consistente en la provisión efectiva de los equipos y herramientas, articulada con una línea de asistencia técnica, tutoría empresarial y seguimiento administrativo especializado. Este acompañamiento garantizará la correcta operación de los activos, la adopción de buenas prácticas de manufactura y la inserción eficiente de los beneficiarios en los mercados locales y nacionales. Los beneficiarios deberán garantizar la adecuada utilización, custodia, mantenimiento y destinación productiva de los bienes recibidos. La reglamentación establecerá las causales de restitución o terminación del beneficio. Artículo 19. Fuentes de financiación. Las medidas previstas en los artículos anteriores podrán financiarse mediante: 1. Apropiaciones asignadas a programas existentes de las entidades competentes. 2. Recursos de las entidades territoriales. 3. Recursos de cooperación internacional. 4. Donaciones legalmente aceptadas. 5. Aportes del sector privado. 6. Instrumentos de crédito, garantías y cofinanciación autorizados. 7. Las demás fuentes permitidas por el ordenamiento jurídico. Parágrafo primero. Los bienes que hayan sido objeto de decomiso, aprehensión o abandono a favor de la Nación podrán destinarse al programa únicamente cuando la autoridad competente lo autorice, el bien sea jurídicamente susceptible de transferencia y se acredite su idoneidad técnica y sanitaria. Parágrafo segundo. La presente ley no constituye por sí misma título para efectuar apropiaciones o comprometer recursos públicos por fuera del presupuesto aprobado. Artículo 20. Promoción comercial y ferias regionales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, ProColombia y las entidades territoriales podrán apoyar, dentro de sus competencias y disponibilidades presupuestales, ferias, ruedas de negocios, vitrinas comerciales, plataformas digitales y demás mecanismos de promoción de los sectores objeto de esta ley.	Los apoyos se asignarán mediante criterios públicos, objetivos y verificables y procurarán la concurrencia de recursos territoriales y privados. Artículo 21. Caracterización y evaluación sectorial. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del DANE y de las demás entidades competentes, elaborará o actualizará, dentro de los dieciocho meses siguientes a la promulgación de esta ley, una caracterización de los sectores de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías. La caracterización incluirá información sobre unidades productivas, empleo, producción, ventas, comercio exterior, distribución territorial, formalización, capacidades instaladas, brechas tecnológicas, acceso a financiación, participación en la compra pública y sostenibilidad ambiental. Parágrafo. Los resultados serán públicos y servirán como línea base para evaluar la implementación de la presente ley. Artículo 22. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  ANA PAOLA ACUDELE GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA  MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA  MARITZA ÁLVAREZ BARRERA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Político MIRA.  CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República Partido Político MIRA

	PROYECTO DE LEY N° 020 DE 2026 <i>"Por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones".</i> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. ANTECEDENTES NORMATIVOS El antecedente directo es el Proyecto de Ley 077 de 2024 Senado – 335 de 2025 Cámara, radicado el 5 de agosto de 2024 por los senadores Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón y Manuel Antonio Virguez Piraquive, y la representante Irma Luz Herrera Rodríguez. Fue publicado en la Gaceta del Congreso 1324 de 2024; contó con ponencia para primer debate en la Gaceta 1615 de 2024; fue aprobado por la plenaria del Senado en agosto de 2025; pasó a la Cámara como Proyecto 335 de 2025 y fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera el 14 de abril de 2026. Al no culminar su trámite, se presenta como iniciativa nueva, preservando sus avances y depurando su técnica normativa. Son antecedentes afines la Ley 816 de 2003, sobre apoyo a la industria nacional en contratación pública; la Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, sobre mipymes; la Ley 2069 de 2020, de emprendimiento; y la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. Estas normas constituyen el marco general que el proyecto desarrolla para las cadenas productivas destinatarias. II. OBJETO DEL PROYECTO La iniciativa fortalece las cadenas productivas de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías mediante instrumentos compatibles con la compra pública, el desarrollo empresarial, la formación para el trabajo, la productividad, la formalización, la asociatividad y la comercialización. Se prioriza la participación de mipymes y actores de la economía popular formalizados o en proceso de formalización. Estos sectores generan empleo, valor agregado, encadenamientos regionales y preservación de saberes productivos, pero enfrentan contrabando,
informalidad, barreras de financiación y tecnología y dificultades de acceso a mercados institucionales. La propuesta integra acceso a mercados, capacitación, asistencia técnica, modernización productiva, ferias regionales y seguimiento sectorial, con enfoque de trabajo digno, sostenibilidad y transparencia. III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ASUNTO OBJETO DEL PROYECTO A. EL Desarrollo empresarial base del Proyecto de Ley La Real Academia Española (1992) define competitivo como capaz de competir y competitividad como la capacidad de competir, rivalidad para la consecución de un fin. Michael Eugene Porter (1985) señala que la competitividad es la capacidad de una empresa para producir y mercadear productos en mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad que sus rivales. Podemos sintetizar que la competitividad es entonces la capacidad de una empresa para crear e implementar estrategias competitivas y mantener o aumentar su cuota de mercado de manera sostenible. Este concepto, sobre todo de competitividad sostenible a través del tiempo, exige la implementación de una diversidad de políticas que permitan la superación de obstáculos existentes para poder lograrla. El significado de productividad en las organizaciones es el índice de productos, bienes o servicios que la misma ha estado generando durante un periodo de tiempo determinado, y que depende de diversos agentes como materias primas, capital, fuerza laboral, entre otros. Una empresa cuya productividad y competitividad se dispare, es un claro anzuelo para atraer inversionistas y otras empresas, lo cual se evidenciará en más generación de empleos, lo que traerá consigo la tan ansiada estabilidad económica que todo país desea fervientemente. En definitiva, a mayor productividad y competitividad, mayor crecimiento económico. Es por esta razón que cuando se estudia el desarrollo de una nación a largo plazo, se toman en cuenta dos elementos básicos: las tasas de desempleo y la rentabilidad laboral. Entender en toda su dimensión el concepto de competitividad es importante, dado su valor para explicar y abordar la problemática que plantea la creación de los factores necesarios para que en economías de escaso desarrollo	resulten viables procesos de desarrollo, o por lo menos, de crecimiento de algunos sectores. Aunque en su sistematización, realizada por Michael Porter (1990), la teoría de la competitividad permite analizar esos condicionantes y proponer estrategias para su superación. Un ejemplo de tal elaboración se encuentra en la teoría de la competitividad desarrollada por los teóricos de la CEPAL, utilizando un enfoque de carácter estructural. La teoría de la competitividad convierte en generalmente aceptada la idea de que hay la necesidad de crear factores productivos y competencias en economías de escaso desarrollo. Además, tal tarea debe ser asumida tanto por gobiernos como por todos los sectores interesados en el desarrollo nacional. B. El sector textil Este sector es de suma importancia en la economía colombiana. Su aporte a diferentes indicadores como el PIB, el empleo industrial colombiano y las exportaciones manufactureras lo han convertido en una industria de gran relevancia con proyectos de crecimiento no solo a nivel nacional sino también internacional. No obstante, también es un sector reconocido por su poca estabilidad a través de la historia, este se ha visto afectado por diversos factores que no le han permitido mantenerse ni posicionarse al nivel de grandes productores en la región y a nivel global. Por el contrario, se encuentra en la necesidad de implementar diversas estrategias soportadas por el gobierno y las instituciones enfocadas, que apoyen y les permitan a sus empresas ser altamente competitivas en el mercado. • Importancia del sector textil Según datos de Textiles Panamericanos, el sector textil en Colombia actualmente: - o Está dominado por cinco compañías de gran tamaño que cuentan con una participación significativa en el mercado. - o Existen aproximadamente quinientas (500) empresas activas de pequeño y mediano tamaño dedicadas a la manufactura textil. - o El sector textil en Colombia genera empleos directos a doscientos mil (200.000) trabajadores.

- o El sector textil en Colombia genera empleos indirectos a seiscientas mil (600.000) personas. - o Los textiles de algodón tienen un porcentaje aproximado de producción del 43%, seguido por hilos y tejidos con un 21%, tejidos de punto con un 19% y productos de fibra manufacturada con un 8%. Adicionalmente, las exportaciones de productos textiles, materias primas y prendas de vestir suman un total de 278,2 millones de dólares al año, lo que permite que los ingresos y la mercantilización del producto se pueda llevar a cabo en gran escala y seguir retribuyendo con todos sus beneficios. IV. CONTENIDO DEL PROYECTO El proyecto de ley está integrado por veintidós (22) artículos, incluida su vigencia, distribuidos de la siguiente manera: • Artículo 1º define su objeto; • Artículo 2º establece el ámbito de aplicación; • Artículo 3º regula la adquisición obligatoria de producción nacional; • Artículo 4º determina las definiciones aplicables; • Artículo 5º identifica y prioriza a los beneficiarios; • Artículo 6º establece las excepciones a la compra nacional; • Los artículos 7º y 8º armonizan la iniciativa con los regímenes contractuales, las reglas de origen y los compromisos internacionales; • Artículo 9º dispone la adecuación de los manuales de contratación; • Los artículos 10 a 12 regulan la formalización, el empleo digno y el seguimiento institucional; • Artículo 13 incorpora la salvaguarda de los acuerdos comerciales; • Los artículos 14 a 16 articulan la oferta institucional, la formación, la asistencia empresarial y el acceso a financiación; • Los artículos 17 a 19 desarrollan el Programa Banco Emprende Moda, sus componentes y fuentes de financiación; • Artículo 20 promueve ferias y mecanismos de comercialización; • Artículo 21 ordena la caracterización y evaluación de los sectores; • Artículo 22 establece la vigencia y derogatorias. V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY La industria del cuero en Colombia es una actividad manufacturera, encargada de tratar pieles animales, mediante un proceso llamado curtido, el cual consiste en usar tanino, que es un compuesto químico para evitar la putrefacción de estas.	Dicha actividad, tiene como finalidad comercializar el material terminado, a grandes empresas en todo el mundo. Las cuales, posteriormente se encargan de usar las pieles como materia prima, para la fabricación de zapatos, bolsos, vestimenta, accesorios, tapizados, etc. El sector de cueros en Colombia fue escogido por el Gobierno Nacional como una de las actividades con mayor prioridad en la economía del país. De hecho, el 50% del cuero que es fabricado en el territorio, participa en el mercado internacional, a través de exportaciones a diferentes partes del mundo, como Estados Unidos, Europa, países del Caribe y China. Este negocio, le genera al país divisas y más de un millón de empleos en mano de obra. Su alta participación en este sector se debe en gran parte a la octava posición que ocupan a nivel mundial en cuanto a la cría de ganado; siendo la piel de vacuno la más utilizada en esta industria. El proceso productivo de la cadena de cuero se divide en cuatro grandes actividades que son: producción de cuero crudo, curtiembre, marroquinería y calzado. - o Producción de cuero crudo: la obtención del cuero crudo se da después del sacrificio de los animales. Para la producción de la curtiembre, la principal materia prima es la piel cruda de origen bovino. - o Curtiembre: el curtido es el proceso de sometimiento de la piel a acciones físico-químicas para convertirla en un material duradero. Esta parte del proceso de producción comprende tres fases: la ribera, el curtido y el teñido y acabado. - o Marroquinería y talabartería: de esta parte del proceso productivo se obtienen las manufacturas de cuero y prendas de vestir de este material. Se compone de cinco pasos básicamente: diseño, modelo, cortado, guarnecido, terminado y empaque - o Calzado: una característica importante del proceso de producción del calzado es que requiere insumos diferentes al cuero, como son los textiles, el caucho y el plástico. El proceso de fabricación del calzado se inicia con la fabricación de suelas, luego viene el cortado de la pieza previamente patronada y posteriormente, el proceso de guarnecido. El eslabón con mayor participación es calzado de cuero (30,4%), seguido por pieles curtidas de ganado vacuno (26,3%). Por la línea de producción se observa que los eslabones asociados con la elaboración de calzado participan con 39,8% de la producción, con la elaboración de productos de marroquinería (10,6%), con los artículos de carnaza (5,4%), con los productos de vestuario (2,3%) y los productos de talabartería tienen una participación menor a 1%.
ProColombia destacó que: "Colombia posee una posición competitiva en el mercado internacional. Con más de 28.000 empresas formales en la cadena productiva de cuero, calzado y marroquinería, el país se posiciona como un actor clave en este sector a nivel global, la cadena productiva de este sector tiene establecido sus principales polos productivos en Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Antioquia y Valle del Cauca". Por su parte, Acicam expuso que la producción de calzado entre enero y noviembre disminuyó 8,3% respecto al mismo período del año 2022. En temas de ventas el sector vendió 11,1% menos. Estas cifras presentadas por el Dane en los últimos meses del año 2023, muestran una imagen negativa frente a la situación que esta industria está viviendo en el país, adicionado a estas cifras decrecientes los aspectos como la disminución de los pedidos para las dotaciones empresariales y el aumento de los precios que de igual forma han afectado la demanda, a pesar de estas situaciones la producción de este sector ha logrado mantenerse en la economía del país. Regiones del País donde más se desarrollan estos sectores industriales • Textil Las principales ciudades donde se lidera la industria textil son: - o Antioquia: 50,1% - o Bogotá: 24,5% - o Valle del Cauca: 10,1% - o Atlántico: 7,6% - o Cundinamarca: 2,7% - o Risaralda: 2,2% • Marroquinería y calzado. Importancia económica y social del sistema moda en Colombia De acuerdo con la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) 2024 preliminar del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los sectores textil, confecciones, cuero, marroquinería y calzado continúan representando una importante fuente de empleo industrial y generación de valor agregado para el país. Las cifras oficiales evidencian que: • La actividad de confección de prendas de vestir emplea aproximadamente 64.168 personas en Colombia; • La fabricación de otros productos textiles genera cerca de 18.501 empleos;	• Las actividades de preparación, hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles ocupan aproximadamente 10.234 trabajadores; • El sector de fabricación de calzado emplea cerca de 9.667 personas; • Las actividades de curtido de cuero, fabricación de artículos de viaje, bolsos, talabartería y marroquinería generan alrededor de 6.143 empleos. Asimismo, las cifras del DANE evidencian una importante participación laboral femenina dentro del sistema moda colombiano. En particular, la confección de prendas de vestir registra una participación de mujeres cercana al 68,6% del total del personal ocupado, consolidándose como una actividad estratégica para la generación de empleo femenino formal. De igual forma, sectores como la marroquinería, fabricación de artículos de cuero y producción de calzado presentan una composición laboral equilibrada entre hombres y mujeres, reflejando la relevancia social y económica de estas actividades manufactureras para miles de hogares colombianos. Estas actividades productivas se caracterizan además por su alta participación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como por su capacidad de generar encadenamientos productivos regionales, dinamizar economías locales y contribuir al fortalecimiento de la industria manufacturera nacional. En un contexto de creciente competencia internacional, contrabando y presión sobre la producción nacional, resulta necesario que el Estado adopte instrumentos de fortalecimiento productivo y compras públicas que permitan proteger el empleo manufacturero colombiano y promover el desarrollo de las cadenas industriales nacionales. • Mercado interno y oportunidad de crecimiento El Observatorio de Inexmoda estimó que el mercado colombiano de moda alcanzó \$33,3 billones en 2024, con crecimiento nominal de 3,72 % frente a 2023. Sin embargo, el crecimiento real fue de apenas 0,79 %, mientras los precios aumentaron 2,93 %. El dato muestra un mercado de tamaño relevante, pero con una expansión real moderada: no basta con el crecimiento nominal de las ventas para superar las brechas de productividad, financiación, innovación y comercialización. La evolución de 2025 mostró señales de recuperación. Inexmoda reportó que en agosto de 2025 el gasto de los hogares en moda ascendió a \$2,93 billones, con aumento nominal de 12,47 % y real de 8,11 % frente al mismo mes de 2024.

Esta recuperación constituye una oportunidad para que las unidades productivas nacionales capturen mayor valor, siempre que mejoren diseño, calidad, tiempos de entrega, sostenibilidad y capacidad de respuesta. Por ello, el proyecto combina demanda institucional con asistencia técnica y modernización productiva. • Brechas de acceso a la compra pública La compra pública es un mercado estratégico y un instrumento de desarrollo productivo, pero su apertura formal no garantiza por sí sola participación efectiva de mipymes y actores de la economía popular. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente informó que, a 31 de octubre de 2024, las grandes empresas concentraban el 42 % de las órdenes de compra en los mecanismos de agregación de demanda en operación y registraban los valores monetarios más elevados. Esta concentración es evidencia de barreras de escala, información, habilitación, experiencia, financiación y capacidad logística. Al mismo tiempo, la Tienda Virtual del Estado Colombiano registró transacciones por \$4,9 billones durante 2024. El volumen confirma que el sistema de compras públicas puede generar demanda estable, promover formalización y mejorar capacidades empresariales. Colombia Compra Eficiente creó doce instrumentos de agregación de demanda en 2024 y puso en operación “Mi Mercado Popular”, lo que demuestra que la inclusión de pequeños proveedores es compatible con eficiencia, transparencia y agregación de demanda. El proyecto se articula con esa política: promueve planeación contractual, identificación de oferta nacional, capacitación, adecuación de manuales y mecanismos de participación, sin eliminar la selección objetiva ni cerrar el mercado. Las preferencias deberán aplicarse dentro de la Ley 816 de 2003, la Ley 2069 de 2020, los Decretos 1860 de 2021 y 142 de 2023, las reglas de origen y los acuerdos comerciales vigentes. • Necesidad, idoneidad y proporcionalidad La necesidad de la intervención surge de cuatro hechos verificables: alta participación del sector confecciones en el empleo industrial; contracción reciente de segmentos productivos; crecimiento real moderado del mercado de moda en 2024; y concentración de las compras agregadas en empresas de mayor tamaño. Las medidas son idóneas porque actúan sobre las barreras identificadas: demanda y acceso a mercados; maquinaria y productividad; formación de	talento; asociatividad; financiación; calidad; y disponibilidad de información sectorial. La intervención es proporcional porque condiciona el apoyo al cumplimiento de requisitos técnicos, laborales, tributarios y ambientales; preserva la pluralidad de oferentes; admite bienes importados cuando no exista oferta nacional adecuada; y respeta los compromisos comerciales internacionales. La política propuesta no debe interpretarse como una garantía de adjudicación ni como autorización para sacrificar calidad o eficiencia. Su finalidad es corregir barreras de acceso y fortalecer capacidades para que la producción nacional compita en condiciones objetivas, contribuya al trabajo digno y genere valor agregado en los territorios. VI. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO Artículo 333 Constitución Política de Colombia, desarrollo de la actividad económica en el país <i>“La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”</i>. Ley 590 de 2000 y Ley 905 de 2004 - Ley Mipyme: Fomenta el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo las del sector marroquinería, cuero, calzado, textil y confecciones. Ley 816 de 2003 “Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública”, ley que, en 5 artículos, incluida la vigencia dispuso apoyar a la industria nacional a favorecer en la contratación pública, al concederle unos puntos por encima de los oferentes de productos no nacionales. Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor: Protege los derechos de los consumidores y establece obligaciones para los productores y comercializadores, incluyendo los sectores de marroquinería, calzado y textil. Ley 1581 de 2012 - Protección de Datos Personales: Regula el tratamiento de datos personales en cualquier actividad, incluyendo la comercialización de productos de los sectores marroquinería, calzado y textil. Ley 2069 de 2020 – “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”. VII. IMPACTO FISCAL El presupuesto público es el instrumento principal de la actividad financiera del Gobierno y es la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales.
Por medio de este instrumento se lleva a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que, en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal. El artículo 7º de la Ley 819 del 2003 señala que “(…) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (…)”. Tal como se mencionó en el marco normativo de referencia, el artículo 4º de la Ley 1955 de 2019, estima alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Adicionalmente, la norma referida con relación a la Ley 819 de 2003, ha sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional, como la sentencia C- 307 de 2004 32 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), que señalan que el mencionado artículo 7 debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan. Resulta pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-490 de 2011, que establece: <i>“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica no debe entenderse como un trámite obligatorio para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Congreso. Esto se debe a que (i) el Congreso no dispone de las instancias técnicas para evaluar el impacto fiscal de cada proyecto, determinar las fuentes adicionales de financiación y verificar la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de este tipo podría resultar en una carga excesiva para el Legislativo, otorgando al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, un poder de veto que pondría en riesgo la autonomía del Congreso y afectaría el equilibrio de poderes establecido por la Constitución.”</i> De igual manera, cabe señalar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-502 de 2007, en el que la Corte Constitucional subraya que el análisis del impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ejerzan su función legislativa:	<i>“Aceptar que las condiciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite exclusivo del Congreso sería una restricción desproporcionada a la capacidad del Congreso para presentar iniciativas legislativas, afectando la autonomía del poder legislativo y, por ende, el principio de separación de poderes. Este enfoque implicaría un poder de veto implícito para el Ministerio de Hacienda, lo cual contravendría la independencia funcional de las ramas del poder público.”</i> Siguiendo estos principios, la Corte ha reiterado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede ser una barrera que impida la creación de disposiciones normativas que requieran de un esfuerzo fiscal adicional. Aunque corresponde a los honorables congresistas evaluar y considerar las implicaciones fiscales de los proyectos de ley que se presenten, es claro que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, posee los insumos técnicos necesarios para realizar una evaluación precisa de dicho impacto. En este sentido, si se identifica la inviabilidad financiera de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de plantear esta situación al Congreso, sugiriendo, en su caso, la inviabilidad de la propuesta bajo análisis. VIII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa. <i>“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (…)</i> <i>a) Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias,</i>

fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). Frente a este Proyecto de Ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad,	segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley. Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles". Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales. De los honorables Congresistas,  ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA  MARITZA ALVAREZ-BARRERA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Político MIRA  MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA  CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República Partido Político MIRA
FUENTES TÉCNICAS Y SECTORIALES CONSULTADAS [1] Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Encuesta Anual Manufacturera 2023, boletín técnico y anexos. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EAM/bol-EAM-2023.pdf [2] Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial, boletín técnico de febrero de 2026. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMMET/bol-EMMET-feb2026.pdf [3] Inexmoda. Observatorio Inexmoda, febrero de 2025: balance del mercado de moda 2024. https://inexmoda.org.co/investigaciones/observatorio-inexmoda-febrero-2025/ [4] Inexmoda. Observatorio Inexmoda, septiembre de 2025. https://inexmoda.org.co/investigaciones/observatorio-inexmoda-septiembre-2025/ [5] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Generación de mecanismos para la inclusión de la economía popular en mecanismos de agregación de demanda, 2024. https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/mecanismos_inclusion_de_economia_popular.pdf [6] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Informe de Gestión Institucional 2024. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/cce-des-fm-29_informe_de_gestion_cce_2024_31012025.pdf [7] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para promover la participación de las mipymes en los procesos de compra pública, actualización de 2024. https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-promover-la-participacion-de-las-mipymes-en-los-procesos-de-compra-publica	 SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día <u>21</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo No. <u>020/26</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HA.CC. Ana Paola Aguado, Maritza</u> <u>Alvarez y otro</u>  SECRETARIO GENERAL



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.

MIRA
PARTIDO POLÍTICO

Bogotá D.C., julio del 2026

Señor
DIEGO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado De La República
E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley N°. 21 de 2026 "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"

Estimado Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley:

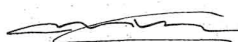
• Proyecto de Ley No. 021 de 2026 Senado, **"Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones"**

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, en especial lo señalado en los artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

*5/2
3ra. exten. alda*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2026

"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 o mediano productor, de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia 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 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. 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, zoonosarios, 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, 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. 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. 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 establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 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. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará la implementación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco Agrario de Colombia S. A., Finagro y las demás entidades competentes, mediante la institucionalidad existente. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 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.	Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad: El Gobierno nacional 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 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 las obligaciones desembolsadas hasta el 31 de diciembre de 2025 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.  ANA PAOLA ACUDEÑO GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA  MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA  MARIZA ALVÁREZ BARRERA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Político MIRA  CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República Partido Político MIRA

EL día 21 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 21/2026 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
H.A.C.C.: Ana Paola Agudelo, Haritza
Alvarez y otro

PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2026

“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”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto y finalidad de la iniciativa

La iniciativa establece un marco temporal y focalizado para facilitar la recuperación productiva y la rehabilitación crediticia de pequeños y medianos productores agropecuarios cuya capacidad de producción y de pago haya resultado gravemente afectada por hechos de violencia, alteraciones del orden público, emergencias sanitarias, desastres naturales o antrópicos, eventos climáticos extremos y problemas fitosanitarios, zoonosarios o biológicos.

El proyecto no configura una condonación general e indiscriminada. Propone acuerdos individualizados de recuperación, sujetos a prueba de la afectación, relación causal, evaluación de capacidad de pago, recuperabilidad de cartera, disponibilidad presupuestal y criterios de priorización. Los instrumentos comprenden normalización, ampliación de plazos, períodos de gracia, reducción o condonación de intereses, modificación de garantías, quitas excepcionales de capital y acceso posterior a crédito de reactivación.

La finalidad es evitar que una situación externa, grave y comprobable convierta una unidad productiva potencialmente viable en una exclusión financiera permanente. El alivio se concibe como instrumento de continuidad económica, conservación de ingresos y empleo rural y no como premio al incumplimiento.

2. Problema que se pretende resolver

2.1. Relevancia constitucional y social del campesinado

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. La disposición ordena al Estado promover, entre otros componentes, el acceso a bienes y derechos como educación, vivienda, salud, servicios públicos, vías, asistencia técnica, comercialización y crédito, con el propósito de mejorar el ingreso y la calidad de vida del campesinado [7].

La Encuesta de Cultura Política 2023 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— estimó en 10,64 millones las personas de 15 años y más que se identificaban subjetivamente como campesinas. La cifra evidencia que la política crediticia rural no incide sobre un grupo marginal, sino sobre una población de especial relevancia demográfica, productiva y territorial [2].

El reconocimiento constitucional no implica otorgar beneficios automáticos ni eximir de obligaciones contractuales. Sí exige que el legislador adopte medidas diferenciadas, razonables y proporcionales frente a barreras estructurales y choques que comprometan la subsistencia y la continuidad de la producción campesina.

2.2. Brechas territoriales de acceso al crédito

El Reporte de Inclusión Financiera 2023, elaborado por la Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades, registró que el indicador de acceso al crédito en municipios rurales dispersos fue de 18,0 %, lo cual confirma una brecha territorial relevante frente a los niveles nacionales [3]. Esta diferencia no permite afirmar por sí sola que toda persona rural esté excluida, pero sí demuestra que el lugar de residencia y la estructura productiva rural continúan asociados con menores niveles de acceso al financiamiento formal.

La normalización de cartera ya forma parte de la política pública rural. Finagro informó que, durante 2024, 28.612 productores rurales recibieron acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera, de los cuales 5.390 se encontraban en municipios PDET. Este antecedente demuestra que existe demanda institucionalmente identificada por instrumentos de recuperación y que es posible operarlos mediante la infraestructura financiera vigente [4].

2.3. Vulnerabilidad de la actividad agropecuaria frente a choques externos

La producción agropecuaria depende de ciclos biológicos, condiciones climáticas, disponibilidad de vías, acceso a insumos, sanidad animal y vegetal y continuidad de los mercados. La violencia, los eventos extremos y las emergencias sanitarias pueden afectar simultáneamente activos, cosechas, animales, comercialización e ingresos. En estas circunstancias, el

incumplimiento puede provenir de un choque externo y no de una conducta deliberadamente irresponsable del deudor.

El ordenamiento jurídico ya reconoce esta particularidad. La Ley 302 de 1996 creó el Fondo de Solidaridad Agropecuario —FONSA— para otorgar apoyo económico a productores afectados por situaciones de crisis. La Ley 1731 de 2014 amplió su cobertura a pequeños y medianos productores e incluyó como situaciones relevantes los eventos climatológicos extremos, las catástrofes naturales, los problemas fitosanitarios, las plagas, las alteraciones notorias del orden público y las caídas severas y sostenidas de ingresos [5] [6].

El proyecto, por tanto, no parte de una categoría desconocida para el sistema. Ordena y complementa mecanismos existentes mediante una ruta temporal de recuperación: productiva, criterios de focalización y una conexión expresa entre el alivio y la posibilidad de volver a producir.

3. Fundamento constitucional

La iniciativa encuentra fundamento principal en las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 1: Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Artículo 2: deber de las autoridades de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos.

Artículo 13: igualdad material y adopción de medidas en favor de grupos discriminados o en situación de debilidad manifiesta.

Artículo 58: función social y ecológica de la propiedad.

Artículo 64: reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección y mandato de promover su acceso al crédito y otros bienes y servicios.

Artículo 66: posibilidad de establecer condiciones especiales del crédito agropecuario, atendiendo los ciclos de las cosechas y los precios, riesgos y calamidades ambientales.

Artículo 78: protección de consumidores y usuarios, aplicable al relacionamiento financiero.

Artículos 333 y 334: libertad económica, función social de la empresa e intervención del Estado para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida.

Artículo 335: carácter de interés público de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y de captación de recursos.

La combinación de los artículos 64, 65 y 66 es particularmente relevante: la Constitución no solo protege al productor y a la producción alimentaria, sino que autoriza un tratamiento diferenciado del crédito agropecuario por sus riesgos propios. Esa habilitación debe ejercerse de manera compatible con la estabilidad del sistema financiero, la igualdad entre deudores y el uso responsable de recursos públicos.

4. Antecedentes normativos

Norma	Contenido relevante	Relación con el proyecto
Ley 16 de 1990	Organiza el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y crea instrumentos de financiamiento y garantías.	Sustenta la articulación con Finagro y el FAG.
Ley 302 de 1996	Crea el FONSA para atender y aliviar deudas de productores afectados por situaciones de crisis.	Antecedente directo de intervención sobre cartera agropecuaria.
Ley 731 de 2002	Establece medidas en favor de las mujeres rurales.	Fundamenta su priorización dentro de los beneficiarios.
Ley 1731 de 2014	Amplía objetivos, beneficiarios, situaciones de crisis y funciones del FONSA.	Aporta las categorías de crisis y los mecanismos de compra y recuperación de cartera.
Decreto Legislativo 486 de 2020	Adopta medidas para el sector agropecuario	Antecedente de acuerdos de recuperación,

	durante la emergencia por COVID-19.	condonación de intereses y quitas de capital.
Ley 2071 de 2020	Adopta medidas para aliviar obligaciones financieras y no financieras de pequeños y medianos productores.	Confirma la legitimidad de medidas sectoriales de alivio y recuperación.
Ley Estatutaria 1266 de 2008 y Ley 2157 de 2021	Regulan el habeas data financiero, actualización y permanencia de información.	Delimitan el tratamiento de reportes después de los acuerdos.
Ley 819 de 2003	Exige hacer explícito el impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.	Obliga a acompañar el trámite con estimación de costo y fuente.

5. Fundamento jurisprudencial

La Corte Constitucional ha admitido la adopción de instrumentos excepcionales de alivio de cartera agropecuaria cuando están vinculados con una crisis identificable, cuentan con criterios de focalización y preservan la sostenibilidad de las entidades involucradas.

En la Sentencia C-218 de 2020, al revisar el Decreto Legislativo 486 de 2020, la Corte consideró constitucionalmente admisibles medidas que facultaban al Banco Agrario y a Finagro para celebrar acuerdos de recuperación y pago, incluyendo condonación de intereses y quitas de capital, dirigidas a pequeños y medianos productores afectados por la emergencia. La decisión también examinó la ampliación temporal de las situaciones atendibles por el FONSA [7].

La Sentencia C-410 de 2020 reiteró que las medidas de liquidez y recuperación destinadas al sector agropecuario pueden perseguir una finalidad social legítima, pero deben estar delimitadas material y temporalmente y responder a la afectación que las justifica [8].

En materia de información financiera, la Sentencia C-282 de 2021 recordó que el dato negativo veraz tiene una permanencia legalmente regulada y que su tratamiento debe respetar los principios de veracidad, finalidad y temporalidad. Por esta razón, el proyecto no dispone la eliminación general del historial crediticio; ordena actualizar la obligación y remite la permanencia y retiro del dato al régimen estatutario vigente [9].

Respecto del gasto público, la jurisprudencia diferencia entre la autorización legislativa y la orden imperativa de gasto. La Sentencia C-124 de 2022 reiteró que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto, siempre que no invada la competencia gubernamental para incorporar las partidas al presupuesto [10]. En armonía con esa regla, el proyecto condiciona la implementación a disponibilidad presupuestal y a los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo.

Finalmente, la protección constitucional reforzada del campesinado fue reiterada en las sentencias T-090 de 2023 y T-132 de 2024, esta última ya bajo el marco del Acto Legislativo 01 de 2023 [11] [12]. Esta protección no elimina los requisitos de focalización, sino que fortalece la justificación para remover barreras desproporcionadas que impidan la continuidad productiva.

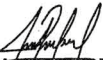
5.1 Antecedentes legislativos de objeto semejante

El Congreso ha conocido de manera reiterada iniciativas de origen parlamentario orientadas al alivio, saneamiento y recuperación de cartera agropecuaria. Estos antecedentes no determinan por sí mismos la constitucionalidad del presente proyecto, pero demuestran que la materia ha sido tratada como política legislativa sectorial y aportan experiencias útiles para delimitar beneficiarios, instrumentos y salvaguardas fiscales.

Iniciativa	Tipo	Contenido relevante
Proyecto de Ley 26 de 2014 Senado	Iniciativa legislativa sobre alivio de cartera a pequeños y medianos productores, publicada en la Gaceta del Congreso 385 de 2014 [19].	Propuso medidas de alivio sectorial para productores agropecuarios.

Proyecto de Ley 028 de 2016 Senado	Presentado el 22 de julio de 2016 por el senador Ernesto Macías Tovar; tuvo ponencia para primer debate [20].	Propuso compra parcial de cartera, tasas preferenciales, garantías y medidas sobre reportes de deudores.
Proyecto de Ley 143 de 2020 Cámara – 350 de 2020 Senado	Iniciativa tramitada por el Congreso y sancionada como Ley 2071 de 2020 [21].	Facultó acuerdos de recuperación y pago con condonación de intereses y quitas de capital y creó medidas de alivio para pequeños y medianos productores.
Proyecto de Ley 078 de 2021 Senado	Publicado en la Gaceta del Congreso 1003 de 2021; sus autores fueron congresistas [22].	Buscó modificar reglas de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria y alivios a deudores FONSA y PRAN.
Proyecto de Ley 092 de 2022 Cámara	Radicado el 2 de agosto de 2022 por senadores y representantes; alcanzó ponencia positiva para segundo debate [23].	Propuso modificar la Ley 2071 de 2020, ampliar acuerdos, condonar intereses y establecer quitas diferenciadas de capital.
Proyecto de Ley 076 de 2024 Senado	Radicado por la Bancada del Partido MIRA, alcanzó ponencia positiva para segundo debate.	Proponía conceder una amnistía a los campesinos deudores del Banco Agrario de Colombia que hayan sido afectados por la violencia y siniestros ambientales, Covid-19, o cultivos afectados por enfermedades fitosanitarias, zoonosarios (generadas por plagas y enfermedades en cultivos y animales), biológicos y se encuentren en incapacidad de pago y se eliminaba el reporte negativo de los historiales crediticios.

El presente proyecto recoge el objetivo común de esos antecedentes, pero introduce cuatro depuraciones: (i) nexo causal comprobable entre crisis e incapacidad de pago; (ii) quitas de capital excepcionales y técnicamente sustentadas; (iii) conexión entre normalización y recuperación productiva; y (iv) remisión expresa al régimen estatutario de información financiera. 6. Justificación de las principales decisiones legislativas 6.1. Recuperación productiva y rehabilitación crediticia Se considera un proceso sujeto a requisitos, evaluación y compromisos. Esta precisión reduce el riesgo de trato desigual frente a deudores cumplidos y evita incentivar expectativas de condonaciones periódicas. 6.2. Nexo causal No basta con acreditar una situación de crisis. El solicitante debe demostrar que esta produjo o agravó la incapacidad de pago. El nexo causal concentra los recursos en quienes realmente soportaron el choque y evita que el mecanismo absorba cartera deteriorada por causas ajenas al propósito de la ley. 6.3. Quitas excepcionales de capital La quita de capital no constituye una consecuencia automática. Requiere concepto técnico y financiero, evaluación de recuperabilidad y límites reglamentarios. Esta fórmula permite comparar el costo de continuar un cobro de baja probabilidad con el beneficio económico y social de recuperar una unidad productiva viable. 6.4. Rehabilitación con nuevo crédito La normalización de la deuda, por sí sola, puede ser insuficiente si el productor perdió cultivos, animales, maquinaria o capital de trabajo. Por ello se habilitan líneas de reactivación sujetas a un nuevo análisis de riesgo. La ley no obliga a aprobar créditos sin capacidad futura de pago; impide que la sola condición de afectado sea utilizada como causal automática de exclusión. 6.5. Protección de la información financiera El proyecto ordena que los valores condonados dejen de figurar como exigibles y que las fuentes reporten las novedades. No altera los términos estatutarios de permanencia del dato negativo, lo cual preserva la reserva de ley estatutaria y la integridad del sistema de información.	6.6. Procesos judiciales La radicación de una solicitud no suspende automáticamente un proceso ejecutivo. La entidad acreedora podrá abstenerse de iniciar cobros o pedir la suspensión mientras negocia el acuerdo. La suspensión y terminación quedan sometidas a la decisión judicial y a las reglas procesales, respetando la autonomía judicial y los derechos de terceros. 7. Contenido del proyecto El proyecto consta de diez artículos: El artículo 1º establece el objeto y las finalidades de recuperación productiva, rehabilitación financiera e ingreso rural. El artículo 2º determina las actividades y obligaciones comprendidas y permite la adhesión voluntaria de otros establecimientos de crédito. El artículo 3º identifica beneficiarios, organizaciones, situaciones de crisis y criterios de prioridad. El artículo 4º regula la acreditación de la ocurrencia, afectación, nexo causal y pérdida estimada. El artículo 5º contiene el catálogo de medidas y las condiciones de proporcionalidad y excepcionalidad de las quitas. El artículo 6º articula el plan de recuperación, las líneas de nuevo crédito y la actualización de información financiera. El artículo 7º regula la relación con los procesos de cobro y las exclusiones por fraude o destinación indebida. El artículo 8º establece fuentes posibles, coordinación institucional, sujeción fiscal y rendición anual de cuentas. El artículo 9º contiene la habilitación reglamentaria, la fecha de corte y la temporalidad para presentar solicitudes. El artículo 10 establece la vigencia. 8. Impacto fiscal y cumplimiento de la Ley 819 de 2003 El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto o concedan beneficios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [13]. La Corte ha precisado que esta exigencia constituye un instrumento de racionalidad legislativa y no una facultad de veto del Ministerio de Hacienda; no obstante,
los autores y el Gobierno deben concurrir con información seria durante el trámite. El costo definitivo no puede cuantificarse responsablemente sin información administrativa sobre: saldo de capital e intereses de la cartera potencialmente elegible; número y tipo de productores; antigüedad y probabilidad de recuperación; valor y cobertura de garantías; cartera judicializada; pérdidas esperadas; y alcance de las líneas de reactivación. Tales datos se encuentran principalmente bajo administración del Banco Agrario, Finagro, FONSA y FAG. El articulado mitiga el riesgo fiscal al establecer implementación gradual, disponibilidad presupuestal, límites reglamentarios, concepto técnico para quitas y ausencia de un derecho automático a la condonación. Sobre este particular, resulta pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-490 de 2011, que establece: <i>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica no debe entenderse como un trámite obligatorio para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Congreso. Esto se debe a que (i) el Congreso no dispone de las instancias técnicas para evaluar el impacto fiscal de cada proyecto, determinar las fuentes adicionales de financiación y verificar la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de este tipo podría resultar en una carga excesiva para el Legislativo, otorgando al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, un poder de veto que pondría en riesgo la autonomía del Congreso y afectaría el equilibrio de poderes establecido por la Constitución."</i> De igual manera, cabe señalar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-502 de 2007, en el que la Corte Constitucional subraya que el análisis del impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ejerzan su función legislativa: <i>"Aceptar que las condiciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite exclusivo del Congreso sería una restricción desproporcionada a la capacidad del Congreso para presentar iniciativas legislativas, afectando la autonomía del poder legislativo y, por ende, el principio de separación de poderes. Este enfoque implicaría un poder de veto implícito para el Ministerio de Hacienda, lo cual contravendría la independencia funcional de las ramas del poder público."</i>	Siguiendo estos principios, la Corte ha reiterado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede ser una barrera que impida la creación de disposiciones normativas que requieran de un esfuerzo fiscal adicional. Aunque corresponde a los honorables congresistas evaluar y considerar las implicaciones fiscales de los proyectos de ley que se presenten, es claro que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, posee los insumos técnicos necesarios para realizar una evaluación precisa de dicho impacto. En este sentido, si se identifica la inviabilidad financiera de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de plantear esta situación al Congreso, sugiriendo, en su caso, la inviabilidad de la propuesta bajo análisis. 9. Unidad de materia El proyecto satisface el artículo 158 de la Constitución y los artículos 148 y 193 de la Ley 5ª de 1992. Todas sus disposiciones guardan conexión temática, causal, teleológica y sistemática con un núcleo común: recuperar la capacidad productiva y financiera de productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis. La acreditación, los acuerdos de cartera, el nuevo crédito, la información financiera, los procesos de cobro, la financiación y el seguimiento son instrumentos necesarios o complementarios de esa finalidad y no introducen materias autónomas o extrañas. El proyecto contiene una regulación general, abstracta e impersonal del crédito agropecuario. Los criterios de acceso son el tamaño del productor, la destinación productiva del crédito, la ocurrencia de una crisis, el nexo causal y la incapacidad de pago. Ninguno depende de la pertenencia étnica. 10. Conflictos de interés De conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, existe conflicto de interés cuando la discusión o votación pueda producir un beneficio particular, actual y directo para el congresista. Los beneficios de carácter general no configuran automáticamente conflicto, sin perjuicio del deber individual de declarar las circunstancias concretas que puedan afectar la imparcialidad [16]. El proyecto establece condiciones generales, objetivas e impersonales para una categoría abierta de productores. No obstante, cada congresista deberá

evaluar y declarar si él, su cónyuge, compañero permanente o parientes en los grados legalmente relevantes tienen obligaciones que puedan recibir un beneficio particular, actual y directo. 11. Conveniencia de la iniciativa El proyecto ofrece una respuesta proporcionada a un problema verificable: productores sometidos a choques graves pueden perder simultáneamente sus activos, ingresos y acceso al financiamiento. Continuar el cobro sin evaluar la recuperabilidad puede destruir valor productivo y, en algunos casos, producir una recuperación inferior a la obtenible mediante un acuerdo técnicamente estructurado. La iniciativa aprovecha instituciones existentes, evita crear nueva burocracia, establece prioridades sociales, protege el habeas data, conserva la evaluación de riesgo para los nuevos créditos y condiciona las quitas a criterios técnicos y fiscales. Su aprobación permitiría integrar alivio de cartera y reactivación productiva dentro de un mismo marco de política pública. Por las razones expuestas, se solicita al honorable Congreso de la República dar trámite y aprobar el proyecto de ley “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”.  ANA PADUA AGUDELO GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA  MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA  MARITZA ÁLVAREZ BARRERA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Político MIRA  CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República Partido Político MIRA	FUENTES [1] Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 2023, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2023.html [2] DANE. Comunicado de prensa: Encuesta Nacional de Calidad de Vida y caracterización de la población campesina, 10 de julio de 2024. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2024/Cp-Campesinado-jul2024.pdf [3] Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades. Reporte de Inclusión Financiera 2023. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2024-06/Reporte%20de%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera%202023_2.pdf [4] Finagro. Informe individual de implementación del Acuerdo de Paz 2024. https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2025-03/informe%20individual%20de%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20-%20Finagro%202024_0.pdf [5] Congreso de la República. Ley 302 de 1996, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68153 [6] Congreso de la República. Ley 1731 de 2014. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=58834 [7] Corte Constitucional. Sentencia C-218 de 2020. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141705 [8] Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 2020. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-410-20.htm [9] Corte Constitucional. Sentencia C-282 de 2021. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-282-21.htm [10] Corte Constitucional. Sentencia C-124 de 2022. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-124-22.htm [11] Corte Constitucional. Sentencia T-090 de 2023. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-090-23.htm
[12] Corte Constitucional. Sentencia T-132 de 2024. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-132-24.htm [13] [14] Congreso de la República. Ley 819 de 2003, artículo 7º. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0819_2003.html [15] Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2008. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm [16] Congreso de la República. Ley 2003 de 2019. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_2003_2019.html [17] Congreso de la República. Constitución Política de Colombia, texto actualizado. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html [18] Finagro. Manual de Servicios, Crédito Agropecuario y Rural, versión 26.06. https://www.finagro.com.co/sites/default/files/service-guides/2026-02/T%C3%A1tulo%20I%202_2.pdf [19] Congreso de la República. Proyecto de Ley 26 de 2014 Senado; Gaceta del Congreso 385 de 2014. https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/textos%20radicados/ponencias/2014/gaceta_385.pdf [20] Senado de la República. Ponencia para primer debate, Proyecto de Ley 028 de 2016 Senado. https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-quinta/proyectos-de-ley/proyectos-de-ley-v-ponencias-periodo-constitucional-2014-2018/proyectos-de-ley-v-ponencias-legislatura-20-julio-2016-20-julio-2017/p-de-l-no-028-2016-senado-alivio-cartera-para-productores-agropecuarios/3667-ponencia-1er-debate-p-de-l-no-028-2016-s-alivio-cartera-productores-agropecuarios/file [21] Cámara de Representantes. Proyecto de Ley 143 de 2020 Cámara, posteriormente Ley 2071 de 2020. https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-07/P.L.143-2020C%20%28ALIVIO%20FINANCIERO%20-%20SECTOR%20AGROPECUARIO%29.doc	[22] Senado de la República. Agenda legislativa que identifica el Proyecto de Ley 078 de 2021 Senado y la Gaceta 1003 de 2021. https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/senado-prensa-agenda-legislativa-actual/5746-agenda-legislativa-2-al-5-de-noviembre-2021/file [23] Cámara de Representantes. Proyecto de Ley 092 de 2022 Cámara y ponencia para segundo debate. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/proyectos-ley/publicaciones/proyecto-34213/PONENCIA%20SEGUNDO%20DEBATE%20PI%20092-2022.pdf [24] Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2019. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-380-19.htm [25] Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2020. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-170-20.htm [26] Corte Constitucional. Sentencia C-425 de 2023. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-425-23.htm [27] Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2014. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-866-14.htm [28] Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-110-19.htm [29] Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2008. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-461-08.htm [30] Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 2011. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm [31] Corte Constitucional. Sentencia C-018 de 2018. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-018-18.htm

EL día 21 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 24/2026 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HCC: Ana Paola Agudelo, Horitza
Alvariz y otros

SECCIÓN DE LEYES

**SENADO DE LA REPÚBLICA - SECRETARÍA GENERAL - TRAMITACIÓN
LEYES**

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de respetar el Proyecto de Ley No 32108 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA Y REHABILITACIÓN CREDITICIA PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGRICOLAS/RIOS AFECTADOS POR SITUACIONES DE CRISIS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada al día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANA PAOLA GILBERTO, MANUEL VARGÜEZ PRADYNG, CARLOS EDUARDO GILBERTO VILLABON, y el Honorables Representante DIANA MARITZA ALVAREZ SARRERA, la misma de que trata el mencionado Proyecto de Ley de conformidad de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA - JULIO 21 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, éste por asentado el suscrito Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviado copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CUMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIQUEL HENRÍQUEZ FREDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

SECCIÓN DE LEYES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 22 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe (Facah) para la atención en salud del personal de la Fuerza Pública, se modifica la Ley 352 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., julio del 2026

Señor
DIEGO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado De La República
E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley N°. 22 de 2026 "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE ALTO COSTO Y ATENCIÓN AL HÉROE (FACAH) PARA LA ATENCIÓN EN SALUD DEL PERSONAL DE LA FUERZA PÚBLICA, SE MODIFICA LA LEY 352 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

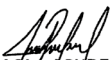
Estimado Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley:

- Proyecto de Ley No. 022 de 2026 Senado, **"Por Medio De La Cual Se Crea El Fondo De Alto Costo Y Atención Al Héroe (FACAH) Para La Atención En Salud Del Personal De La Fuerza Pública, Se Modifica La Ley 352 De 1997 Y Se Dictan Otras Disposiciones "**

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, en especial lo señalado en los artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY N° 272 DE 2026 SENADO
(Julio de 2026)

«POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE ALTO COSTO Y ATENCIÓN AL HÉROE (FACAH) PARA LA ATENCIÓN EN SALUD DEL PERSONAL DE LA FUERZA PÚBLICA, SE MODIFICA LA LEY 352 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I
OBJETO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

Artículo 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto la creación del Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe (FACAH) como mecanismo especial de concurrencia financiera para garantizar la atención integral en salud de los afiliados al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (SSMP) que padezcan enfermedades de alto costo, enfermedades raras o huérfanas, o que resulten afectados en actos del servicio, mediante la reforma parcial de la Ley 352 de 1997, y la asignación de recursos de Presupuesto General de la Nación con destinación específica y trazabilidad presupzada.

Artículo 2°. NATURALEZA Y AUTONOMÍA DEL RÉGIMEN ESPECIAL. El Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP- mantiene su condición de régimen especial de seguridad social en salud, con organización, administración y prestación de servicios independientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de conformidad con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 217 y 218 de la Constitución Política. En ningún caso las medidas previstas en esta ley implicarán integración, homologación, absorción ni pérdida de autonomía del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (SSMP) frente al SGSSS. La Ley 352 de 1997 y el Decreto Ley 1795 de 2000 conservan plena vigencia en todo lo que no sea expresamente modificado por la presente ley.

PARÁGRAFO. La autonomía del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP- comprende la potestad de definir su propio Plan de Servicios de Sanidad (PSS), sus tarifas, su red prestadora y su modelo de gestión del riesgo en salud, sin sujeción a los instrumentos regulatorios del SGSSS. La participación de la ADRES como agente de giro en los términos de

esta ley no configura competencia de dirección, inspección ni vigilancia sobre el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP. Artículo 3°. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones: Héroe de la Patria: Miembro activo, en retiro o pensionado de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional que resulte con lesiones físicas o psicológicas derivadas directamente del cumplimiento de su misión constitucional, en actos del servicio, operaciones de combate, actos terroristas, operaciones contra el narcotráfico, o eventos de riesgo operacional certificados por las instancias competentes del Ministerio de Defensa Nacional. Tecnología No PBS-Defensa: Medicamento, biológico, terapia avanzada, dispositivo médico o tecnología en salud no incluida en el Plan de Servicios de Sanidad (PSS) del SSMP, cuya prescripción sea médicamente necesaria para un afiliado del sistema, según la evidencia científica disponible y conforme a las guías de práctica clínica vigentes. Enfermedad de Alto Costo: Patología que por su complejidad clínica, duración del tratamiento o costo unitario de las tecnologías requeridas supera la capacidad de financiamiento del PSS del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP, conforme a los criterios que defina el Ministerio de Defensa Nacional mediante reglamentación técnica sectorial. Enfermedad Rara o Huérfana: La reconocida como tal por la Ley 1392 de 2010 y las normas que la complementen, modifiquen o sustituyan. FACAH: Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe, cuenta especial del Presupuesto General de la Nación creado por el artículo 4° de la presente ley. Punto de Solidaridad: El punto de cotización del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP destinado al extinto Fondo de Solidaridad y Garantía del SGSSS conforme al parágrafo 4° del artículo 27 de la Ley 352 de 1997, hoy administrado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1429 de 2016.	TÍTULO II FONDO DE ALTO COSTO Y ATENCIÓN AL HÉROE — FACAH Y REFORMA AL PUNTO DE SOLIDARIDAD Artículo 4°. CREACIÓN DEL FONDO DE ALTO COSTO Y ATENCIÓN AL HÉROE. Créase el Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe (FACAH), como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía contable y financiera, con el objeto de financiar las prestaciones en salud de los afiliados al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP por concepto de tecnologías No PBS-Defensa, enfermedades de alto costo, enfermedades raras o huérfanas, y la atención integral a los Héroes de la Patria. PARÁGRAFO 1°. Los recursos del FACAH tienen destinación específica para el financiamiento de prestaciones en salud de los afiliados al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP. No podrán ser objeto de embargo, pignoración, cesión ni utilizados para fines distintos a los establecidos en la presente ley. PARÁGRAFO 2°. El FACAH llevará contabilidad separada de los demás recursos del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP y del Presupuesto General de la Nación. La Contraloría General de la República ejercerá control fiscal posterior y selectivo sobre sus recursos. Artículo 5°. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL FACAH. El FACAH se financiará con las siguientes fuentes: - El sesenta por ciento (60%) del punto de cotización del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional -SSMP actualmente destinado a la ADRES en virtud del parágrafo 4° del artículo 27 de la Ley 352 de 1997, redirigido conforme al artículo 6° de la presente ley, antes de su ingreso al Sistema General de Seguridad Social en Salud. - Los rendimientos financieros que generen los recursos del Fondo. - Las donaciones, cooperación internacional y demás recursos de origen público o privado que reciba el FACAH conforme a la normativa vigente. - El Gobierno Nacional podrá incluir una partida en el presupuesto general de la Nación para complementar el flujo del numeral anterior y cubrir la demanda plena del mecanismo. PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para la creación del FACAH e indicará los mecanismos para alimentarlo presupuestalmente, en un plazo no mayor de seis (6) meses
Artículo 6°. REFORMA AL PUNTO DE SOLIDARIDAD. Modifíquese el parágrafo 4° del artículo 27 de la Ley 352 de 1997, el cual quedará así: «PARÁGRAFO 4°. El monto total de las cotizaciones establecidas en el presente artículo ingresará a los fondos cuenta del SSMP. Del punto de cotización destinado a la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el sesenta por ciento (60%) será transferido mensualmente al Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe (FACAH), antes de su ingreso al Sistema General de Seguridad Social en Salud; El cuarenta por ciento (40%) restante continuará siendo transferido a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), con destino a la financiación del régimen subsidiado. La redirección del sesenta por ciento (60%) opera sobre el punto de cotización en su tránsito hacia la ADRES y no constituye desvío de recursos parafiscales del Sistema General de Seguridad Social en Salud en los términos del artículo 9° de la Ley 100 de 1993 y del inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política». PARÁGRAFO 1°. El Ministerio de Defensa Nacional y la ADRES suscribirán el convenio interadministrativo necesario para instrumentar el flujo, la validación y la trazabilidad de los recursos redirigidos al FACAH, dentro de los noventa (90) días siguientes a la promulgación de la presente ley. PARÁGRAFO 2°. El Gobierno Nacional compensará con recursos del Presupuesto General de la Nación la diferencia entre el cuarenta por ciento (40%) del punto de solidaridad que continúa fluyendo hacia la ADRES y el cien por ciento (100%) del aporte histórico, de manera que el equilibrio financiero del régimen subsidiado del SGSSS no se vea afectado, conforme a la garantía estatal de sostenibilidad financiera de la seguridad social prevista en el artículo 48 de la Constitución Política y a la regulación de los recursos del régimen subsidiado contenida en el artículo 214 de la Ley 100 de 1993. Artículo 7°. PRESTACIONES FINANCIADAS POR EL FACAH. Con cargo a los recursos del FACAH se financiarán, sin límite de cuantía, las siguientes prestaciones para los afiliados y beneficiarios del SSMP: - Medicamentos, biológicos, terapias avanzadas y tecnologías en salud No PBS-Defensa que sean médicamente necesarios. - Tratamientos para enfermedades de alto costo, incluidas las oncológicas, hematológicas y las que requieran terapias biológicas e inhibidores de proteína-quinasa. - Tratamientos para enfermedades raras o huérfanas conforme a la Ley 1392 de 2010.	- Atención integral y continua, sin límite de tiempo ni de cuantía, para los Héroes de la Patria, incluyendo: hospitalización, procedimientos quirúrgicos, terapias de rehabilitación, prótesis de alta tecnología, ortesis y ayudas técnicas, terapia psicológica y psiquiátrica especializada para el Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT) y otras secuelas del servicio, trasplantes y terapias de reemplazo de órganos, y procedimientos de reconstrucción derivados de lesiones en actos del servicio. - Traslados médicos especiales del Sistema Integrado de Atención, Evacuación y Traslado Médico (SIATEM) para casos de alta complejidad. PARÁGRAFO. El Ministerio de Defensa Nacional, mediante reglamentación interna, adoptará la metodología para la inclusión y actualización de prestaciones financiables por el FACAH, con revisión bienal obligatoria y base en evidencia médica, costo-efectividad y perfil epidemiológico sectorial. En ningún caso la metodología podrá excluir del FACAH prestaciones que el SGSSS cubra mediante Presupuestos Máximos para patologías equivalentes, en aplicación del principio según el cual los regímenes exceptuados no pueden ofrecer a sus afiliados beneficios inferiores a los reconocidos en el régimen general, conforme a la jurisprudencia constitucional. TÍTULO III MECANISMO DE CONCURRENCIA FINANCIERA Artículo 8°. CONCURRENCIA FINANCIERA CON RECURSOS DEL PGN. Con el fin de complementar el financiamiento del FACAH, el Estado, a través del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerá los siguientes mecanismos de concurrencia financiera, financiados exclusivamente con recursos del Presupuesto General de la Nación, sin afectar los recursos parafiscales del Sistema General de Seguridad Social en Salud: Ajuste diferencial por perfil de riesgo en salud: El Gobierno Nacional reconocerá el diferencial de riesgo en salud de la población afiliada al SSMP, derivado de las condiciones propias del servicio militar y policial —trauma de guerra, enfermedades crónicas asociadas al conflicto, patologías de salud mental de origen ocupacional— mediante una apropiación adicional en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional. Cofinanciación interinstitucional: El Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suscribirán convenios interadministrativos para financiar programas de atención de enfermedades de alto costo,

enfermedades huérfanas, salud mental derivada del servicio activo y rehabilitación de heridos en actos del servicio. PARÁGRAFO 1º. Los recursos del presente artículo son de naturaleza fiscal. Está expresamente prohibido destinar recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), de los Presupuestos Máximos del SGSSS, ni ningún recurso de naturaleza parafiscal del SGSSS para el FACAHA o para el SSMP. Artículo 9º. DE LA NATURALEZA OPERATIVA DE LA ADRES COMO AGENTE DE GIRO CIEGO Y PROHIBICIÓN DE COADMINISTRACIÓN. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) actuará única y exclusivamente como gestora operativa de dispersión y agente de giro ciego de los recursos del Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe (FACAHA), en estricta virtud del convenio interadministrativo que suscriba con el Ministerio de Defensa Nacional. Para salvaguardar la intangibilidad del régimen exceptuado, las funciones de la ADRES quedan taxativamente restringidas a las siguientes competencias operativas: 1. Giro Directo y Dispersión de Fondos: Ejecutar el giro directo y la transferencia de recursos a los proveedores de tecnologías en salud y redes prestadoras externas, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes siguiente a la radicación de la orden técnica de pago emitida por el Ministerio de Defensa Nacional, bajo el modelo técnico de Presupuestos Máximos. 2. Soporte Tecnológico de Validación Formal: Proveer y gestionar la infraestructura tecnológica y las plataformas de información requeridas para la radicación, trazabilidad y liquidación de los giros, garantizando la compatibilidad con los sistemas informáticos del sector defensa. 3. Suministro de Reportes de Flujo: Presentar informes trimestrales consolidados al Ministerio de Defensa Nacional sobre el estado de la dispersión de los recursos y saldos de la subcuenta. PARÁGRAFO 1º. CLÁUSULA EXPRESA DE BLINDAJE Y NO INTERVENCIÓN. En ningún caso la delegación operativa prevista en este artículo conferirá a la ADRES, al Ministerio de Salud y Protección Social, ni a ninguna entidad del régimen general, competencias de dirección, administración, inspección, vigilancia, control o coadministración sobre el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (SSMP). La ADRES carece de facultad para realizar auditorías médicas de pertinencia clínica, objetar el Plan de Servicios de Sanidad (PSS) o modificar las órdenes de pago autorizadas por el Ministerio de Defensa Nacional.	PARÁGRAFO 2º. SEPARACIÓN ABSOLUTA DE PATRIMONIOS. Los recursos del FACAHA y los recursos corrientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se administrarán bajo estricta separación patrimonial y contable. Queda expresamente prohibida la mezcla de recursos, la unidad de caja o la compensación de deudas entre el régimen común civil y el régimen especial de la Fuerza Pública. Artículo 10º. NO INTEGRACIÓN OPERATIVA — CLÁUSULA DE BLINDAJE. La articulación financiera prevista en esta ley no implicará en ningún caso: (i) afiliación del personal de la Fuerza Pública al SGSSS; (ii) aplicación obligatoria del Plan de Beneficios en Salud del SGSSS al SSMP; (iii) intervención de Entidades Promotoras de Salud (EPS), gestoras de salud u otras entidades del régimen general en la administración o prestación de servicios del SSMP; (iv) sujeción del SSMP a las resoluciones regulatorias del Ministerio de Salud sobre UPC, redes o modelos de atención del SGSSS. PARÁGRAFO. En caso de conflicto interpretativo entre la presente ley y la Ley 352 de 1997, prevalecerá la norma que mejor garantice la autonomía e independencia del SSMP, conforme al principio pro régimen especial derivado de los artículos 217 y 218 de la Constitución Política. TÍTULO IV SOSTENIBILIDAD FINANCIERA ESTRUCTURAL Artículo 11º. ACTUALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PER CÁPITA PARA EL SECTOR DEFENSA. A partir de la vigencia fiscal 2028, el Presupuesto Per Cápita para el Sector Defensa (PPCD) previsto en el artículo 33 de la Ley 352 de 1997 se ajustará anualmente con base en el índice de crecimiento real del gasto en salud del SSMP, calculado por el Comité Técnico de Sostenibilidad Financiera del SSMP (COTESAFP), con un piso de incremento real equivalente al Índice de Precios al Consumidor (IPC) y un techo de cinco (5) puntos porcentuales adicionales sobre dicho índice. Para la vigencia fiscal de inicio (2027), el Gobierno Nacional gestionará ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos extraordinarios sectoriales necesarios para reducir el déficit proyectado consolidado del SSMP, estimado en \$635.359 millones conforme al Informe Técnico de la Dirección General de Sanidad Militar (DIGSA), Vigencia 2025. Artículo 12º. CREACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SSMP. Créase el Comité Técnico de Sostenibilidad Financiera del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (COTESAFP), adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con las siguientes funciones: (i) emitir concepto técnico previo obligatorio sobre
anteproyectos de presupuesto; (ii) declarar alerta financiera cuando la deuda sin respaldo supere el 10% del presupuesto anual de cualquier subsistema; (iii) proponer ajustes sectoriales en el porcentaje del PPCD; (iv) elaborar el modelo actuarial de gestión del riesgo; (v) supervisar la ejecución técnica del FACAHA. El COTESAFP estará integrado por: el Director de Planeación de la Sanidad Militar, quien lo presidirá; el Director de Planeación de la Sanidad de la Policía; un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y un experto independiente en economía de la salud con comprobada experiencia en actuaría, designado por el Ministerio de Defensa Nacional por períodos de dos (2) años. Artículo 13º. MODELO ACTUARIAL DE GESTIÓN DEL RIESGO. El COTESAFP implementará un modelo actuarial de gestión del riesgo con horizonte de cinco (5) años que incorpore: (i) pirámide poblacional sectorial actualizada anualmente; (ii) cohortes de patologías crónicas y de alto costo reportadas a la Cuenta de Alto Costo (CAC); (iii) proyección de heridos en actos del servicio y sus costos asistenciales con base en reportes oficiales del SIATEM; (iv) evolución de la migración terapéutica hacia moléculas de mayor valor unitario; y (v) análisis de la carga de tutelas y litigiosidad del sistema. Artículo 14º. LÍNEAS PRESUPUESTALES PROTEGIDAS. Se establecen como líneas presupuestales protegidas del SSMP, con código presupuestal específico en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación II), las siguientes: (a) medicamentos para patologías de alto costo —cáncer, hemofilia, enfermedad renal crónica, VIH, esclerosis múltiple, enfermedades huérfanas y artritis—; (b) traslados médicos SIATEM y atención prehospitalaria (APH); (c) rehabilitación integral de heridos en actos del servicio; (d) dotación y reabastecimiento de botiquines militares; (e) sentencias y conciliaciones judiciales. Estas líneas no podrán reducirse ni reasignarse sin aprobación expresa del Ministerio de Defensa Nacional y concepto favorable del COTESAFP. TÍTULO V RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN — ACUERDOS MARCO DE PRECIOS Y CONTRATOS PLURIANUALES Artículo 15º. ACUERDOS MARCO DE PRECIOS — MODALIDAD PREFERENTE. El Ministerio de Defensa Nacional gestionará la adhesión del SSMP a los Acuerdos Marco de Precios (AMP) de Colombia Compra Eficiente para medicamentos de alto costo, tecnologías diagnósticas, prótesis y	dispositivos médicos especializados. La adhesión a los AMP constituirá la modalidad preferente de contratación para estas tecnologías. Artículo 16º. CONTRATOS PLURIANUALES PARA SERVICIOS ESENCIALES. Los contratos para el suministro de medicamentos, la prestación de servicios hospitalarios —incluido el Contrato Interadministrativo con el Hospital Militar Central—, el transporte médico y el abastecimiento de insumos de trauma y botiquines militares podrán celebrarse con vigencias de hasta cuatro (4) años con cargo a vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda. Estos contratos constituyen servicios públicos esenciales y no podrán interrumpirse por razones presupuestales. En caso de no adjudicación de un nuevo proceso contractual, el Ministerio de Defensa Nacional declarará la Urgencia Manifiesta para resguardar la dispensación continua, con notificación al COTESAFP y a la Contraloría. TÍTULO VI ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE ATENCIÓN, CONTROL FISCAL Y DISPOSICIONES FINALES Artículo 17º. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE SERVICIOS DE SANIDAD AL ESTÁNDAR DE LA LEY ESTATUTARIA 1751 DE 2015. El Ministerio de Defensa Nacional, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la promulgación de la presente ley, adoptará una nueva versión del PSS que incorpore el estándar de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, elimine las exclusiones lesivas, configure el listado de tecnologías No PBS-Defensa financiadas por el FACAHA y establezca el programa de salud mental especializada para el personal con diagnóstico de Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT) derivado del servicio activo. Artículo 18º. SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS AL CONGRESO. El Ministerio de Defensa Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los primeros sesenta (60) días de cada legislatura anual, un informe de control político sobre la ejecución de los fondos del FACAHA, el estado de la deuda real acumulada y los ahorros obtenidos vía AMP. Artículo 19º. PLAN DE SANEAMIENTO DE LA DEUDA HISTÓRICA. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Defensa Nacional acordarán un plan de saneamiento obligatorio para la deuda acumulada sin respaldo presupuestal consolidada al cierre fiscal oficial (\$511.866 millones para las Fuerzas Militares y \$153.869 millones para la Policía Nacional, para un total de \$665.735 millones).

Artículo 20º. IMPACTO FISCAL Y REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentará ante el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) el estudio de impacto fiscal de la presente ley como requisito previo al debate en comisión, conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

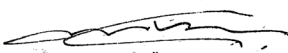
Artículo 21º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. En particular, modifica el parágrafo 4º del artículo 27 de la Ley 352 de 1997 en los términos del artículo 6º de la presente ley.



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



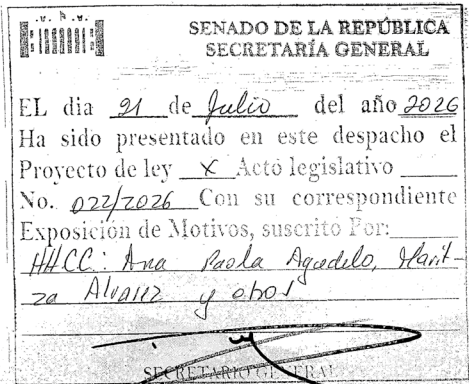
MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA



ADRES como agente de giro ciego y dispersión logística, prohibiendo expresamente realizar auditorías médicas, glosas o actos de coadministración.

- TÍTULO IV: Sostenibilidad Financiera Estructural — PPCD e Instrumentos de Gobernanza (Artículos 11º a 14º): Dinamiza el reajuste del PPCD atándolo al gasto real médico sectorial, formaliza el comité técnico COTESAFP, implementa el modelo actuarial a cinco años y protege de embargos o reducciones las líneas presupuestales críticas en el SIIF Nación.
- TÍTULO V: Régimen de Contratación — Acuerdos Marco de Precios y Contratos Plurianuales (Artículos 15º y 16º): Introduce eficiencias de escala mediante la obligatoriedad preferente de los Acuerdos Marco de Colombia Compra Eficiente y autoriza contratos de hasta cuatro años para insumos médicos de trauma.
- TÍTULO VI: Actualización del Modelo de Atención, Control Fiscal y Disposiciones Finales (Artículos 17º a 21º): Ordena adecuar el PSS al estándar de la Ley Estatutaria 1751, instituye el programa para Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT), impone la rendición de cuentas obligatoria al Congreso, dictamina el plan de saneamiento de deudas y condiciona el trámite al estudio del CONFIS.

3. Sustentación Normativa de Referencia

En estricto cumplimiento de la pirámide jurídica, el marco normativo y jurisprudencial sectorial del Ministerio de Defensa se desglosa jerárquicamente así:

A. Normas de Rango Constitucional:
Constitución Política de Colombia (Artículos 217 y 218) que definen la misión de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, fundamentando la necesidad de sostener modelos prestacionales especiales; y artículo 48 (garantía y destinación específica de los recursos de la seguridad social).

B. Normas de Rango Legal:
Ley 100 de 1993 (Artículo 279) que consagra la excepción sectorial y la Ley 352 de 1997 que estructura los fondos de salud ordinarios; Ley 1753 de 2015 y Decreto 1429 de 2016, que sustituyeron al extinto FOSYGA por la ADRES como administradora de los recursos del SGSSS.

C. Decretos Gubernamentales:
Decreto Ley 1795 de 2000 que establece las competencias organizativas de la sanidad de la Fuerza Pública.

PROYECTO DE LEY DE 2026
(Julio 2026)
«POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE ALTO COSTO Y ATENCIÓN AL HÉROE (FACAH) PARA LA ATENCIÓN EN SALUD DEL PERSONAL DE LA FUERZA PÚBLICA, SE MODIFICA LA LEY 352 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES »

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo e Importancia de la Iniciativa

El Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (SSMP) constituye un régimen especial de seguridad social en salud, legalmente excluido del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Esta naturaleza especial responde al riesgo extraordinario inherente al cumplimiento de la misión de la Fuerza Pública. Sin embargo, el diseño de financiamiento ordinario sectorial ha colapsado ante el incremento de las operaciones y la densidad de costos en moléculas avanzadas. Esta iniciativa busca dotar al régimen de un blindaje financiero autónomo para aislar el riesgo de la alta complejidad médica del giro ordinario.

2. Análisis del Articulado y Estructura del Proyecto (Organizado por Títulos)

El presente proyecto de ley está integrado por un bloque unificado de veintiún (21) artículos, organizados de manera sistemática en seis (6) Títulos temáticos para dotar de viabilidad jurídica y financiera al mecanismo:

- TÍTULO I: Objeto, Principios y Definiciones (Artículos 1º a 3º): Fija la arquitectura base de la ley, consagra la salvaguarda de la autonomía del régimen exceptuado frente al civil y unifica los conceptos indispensables como «Héroe de la Patria» y «Tecnología No PBS-Defensa».
- TÍTULO II: Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe — FACAH y Reforma al Punto de Solidaridad (Artículos 4º a 7º): Crea el fondo como cuenta especial inembargable en el Sector Defensa, regula el abanico de fuentes y modifica el parágrafo 4º del artículo 27 de la Ley 352 de 1997 para retener el 60% del punto de cotización en tránsito, listando la cobertura médica sin límite de cuantía.
- TÍTULO III: Mecanismo de Concurrencia Financiera — Rol de la ADRES como Agente de Giro (Artículos 8º a 10º): Establece el ajuste por perfil de riesgo financiado por el PCN y consagra el blindaje absoluto de la

D. Resoluciones e Informes Oficiales:
Informe Técnico de la Dirección General de Sanidad Militar (DIGSA), Vigencia 2025, y lineamientos técnicos y presupuestales del Ministerio de Defensa Nacional con indicadores de siniestralidad operacional.

E. Jurisprudencia Constitucional:
Sentencia C-956 de 2001 (los regímenes exceptuados de seguridad social no pueden consagrar para sus afiliados beneficios inferiores a los previstos en el régimen general: piso mínimo de protección); Sentencia C-271 de 2022 (reiteración del estándar de protección y no regresividad aplicable a los regímenes especiales en salud); Sentencia SU-1184 de 2001 (posición de garante institucional de la Fuerza Pública derivada de los artículos 217 y 218 de la Constitución, que refuerza el correlativo deber estatal de soportar institucionalmente a quienes asumen ese riesgo en nombre del Estado).

3. Matriz de Impacto Legal y Modificaciones Normativas

Norma Afectada	Jerarquía	Estado Vigente	Impacto con el Proyecto de Ley
Ley 352 de 1997 (Art. 27, parágrafo 4º)	Rango Legal	Traslada 1 punto entero de cotización sectorial a la ADRES para el régimen subsidiado civil.	Modificación Directa (Art. 6º): Redirige el 60% de ese punto al fondo FACAH antes de ingresar a la ADRES, fijando su inembargabilidad.
Ley 352 de 1997 (Art. 33)	Rango Legal	Define el PPCD como una UPC incrementada en un mínimo del 20%, con un techo del 30% de la UPC.	Modificación Intrínseca (Art. 11º): Obliga a ajustar el PPCD según el índice de crecimiento real del gasto médico sectorial, a partir de 2028.

Decreto Ley 1795 de 2000	Decreto Ley	Centraliza la planeación presupuestal sin subcuentas independientes de alto costo.	Articulación Institucional (Art. 12°): Somete los anteproyectos de presupuesto de los subsistemas a concepto técnico previo obligatorio del COTESAFP, sin modificar la estructura orgánica del Decreto Ley.
---------------------------------	-------------	--	---

4. Justificación Técnica y Evidencia Estadística Oficial del Déficit del Sector Defensa

El régimen especial de la Fuerza Pública afronta un colapso financiero crítico, certificado por la documentación presupuestal unificada del Ministerio de Defensa Nacional (Informe Técnico DIGSA, Vigencia 2025). La deuda acumulada sin respaldo presupuestal registrada asciende a \$665.735 millones de pesos (\$511.866 millones de FF.MM. y \$153.869 millones de la Policía Nacional). Para sustentar técnicamente la gravedad, se exponen los indicadores de las dos variables críticas sectoriales:

A. La Epidemiología del Conflicto:

Descripción del Evento Asistencial	Casos 2024	Casos 2025	Variación %	Tasa por 10.000 (2025)
Heridos fuera de combate <i>(Actos del Servicio)</i>	2.029	2.429	+19,71%	109,4
Heridos en Combate <i>(Trauma de Guerra)</i>	287	512	+78,40%	23,1
Traslados Médicos Alta Complejidad <i>(SIATEM)</i>	1.405	2.188	+55,73%	No aplica

Nota: En 2025 el Ejército Nacional concentró 1.410 traslados, la Fuerza Aeroespacial 487 y la Armada Nacional 291 (total: 2.188). Cada paciente crítico desborda el presupuesto ordinario asistencial.

B. Gasto Anual Concentrado en la Cuenta de Alto Costo (CAC) de Sanidad Militar

El gasto anual concentrado exclusivamente en patologías crónicas catastróficas superó los \$116.245 millones de pesos en la última vigencia, atendiendo a 10.942 pacientes activos.

La siguiente tabla presenta las principales cohortes, que en conjunto suman \$109.288 millones y 9.319 pacientes; el remanente corresponde a otras patologías catastróficas reportadas a la CAC:

Patología Catastrófica	Pacientes Activos	Gasto Anual Consolidado	Costo Promedio Paciente/Año
Cáncer <i>(Cohorte Oncológica)</i>	6.470	\$67.623.333.759	\$10.451.829
Enfermedad Renal Crónica (ERC)	496	\$16.153.546.872	\$32.633.428
VIH <i>(Virus de Inmunodeficiencia)</i>	2.200	\$16.018.259.004	\$7.281.026
Hemofilia y Coagulopatías	89	\$6.491.082.391	\$72.934.634
Esclerosis Múltiple y Enf. Raras	64	\$3.001.718.505	\$46.901.852

Nota: Dentro de la cohorte de enfermedades raras, el caso individual de mayor costo corresponde a un paciente con Enfermedad de Gaucher, cuyo tratamiento anual asciende a \$1.501.000.000, lo que ilustra la magnitud catastrófica que una sola molécula puede representar para el presupuesto sectorial.

Dato clave: Aunque el **Cáncer** representa el mayor gasto absoluto debido al volumen de personas (más de 6.400 pacientes), la **Hemofilia y las Enfermedades Raras** registran, con diferencia, los costos individuales más altos por paciente al año, superando los \$72 y \$46 millones respectivamente.

6. IMPACTO FISCAL.

La iniciativa legislativa observa rigurosamente lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- **Redirección del Flujo de Solidaridad (60%)**

No constituye la creación de un nuevo gasto público neto para el PGN, sino la modificación del destino de un flujo parafiscal ya existente aportado por los propios cotizantes del sector (estimado entre \$271.000 y \$343.000 millones anuales, conforme a las proyecciones del Informe Técnico DIGSA, Vigencia 2025). Al operarse previamente a su ingreso final a la ADRES, se respeta la jurisprudencia constitucional sobre la destinación específica de los recursos parafiscales de la seguridad social.

- **Concurrencia del PGN (Artículo 8°)**

El impacto directo neto para el PGN se estima sectorialmente entre \$20.000 y \$50.000 millones de pesos anuales (menos del 0,01% del PGN total). Para garantizar la absorción macroeconómica y el respeto a la Regla Fiscal, el artículo 5° establece una implementación gradual en tres anualidades (40% año 1, 70% año 2 y 100% año 3).

- **Iniciativa de Gasto y Aval Gubernamental (Artículo 154 C.P.)**

El articulado se redacta en estricta consonancia con la jurisprudencia constitucional reiterada (Sentencias C-343 de 1995 y C-490 de 2011, entre otras), conforme a la cual el Congreso de la República puede presentar y aprobar proyectos que autoricen o prevean gasto público, siempre que constituyan títulos jurídicos de gasto cuya inclusión efectiva en el presupuesto corresponda decidir al Gobierno Nacional.

Por ello, las disposiciones financieras del proyecto (Artículos 5°, 8° y 11°) se formulan como autorizaciones e inclusiones a cargo del Gobierno Nacional en los proyectos de Ley de Presupuesto, sin órdenes imperativas de gasto.

- **Jurisprudencia Constitucional**

Sobre este particular, resulta pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-490 de 2011, que establece:

"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica no debe entenderse como un trámite obligatorio para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Congreso. Esto se debe a que (i) el Congreso no dispone de las instancias técnicas para evaluar el impacto fiscal de cada proyecto, determinar las fuentes adicionales de financiación y verificar la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de este tipo podría resultar en una carga excesiva para el Legislativo, otorgando al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, un poder de veto que pondría en riesgo la autonomía del Congreso y afectaría el equilibrio de poderes establecido por la Constitución."

De igual manera, cabe señalar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-502 de 2007, en el que la Corte Constitucional subraya que el análisis del impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ejerzan su función legislativa:

"Aceptar que las condiciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite exclusivo del Congreso sería una restricción desproporcionada a la capacidad del Congreso para presentar iniciativas legislativas, afectando la autonomía del poder legislativo y, por ende, el principio de separación de poderes. Este enfoque implicaría un poder de veto implícito para el Ministerio de Hacienda, lo cual contravendría la independencia funcional de las ramas del poder público."

Siguiendo estos principios, la Corte ha reiterado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede ser una barrera que impida la creación de disposiciones normativas que requieran de un esfuerzo fiscal adicional.

Aunque corresponde a los honorables congresistas evaluar y considerar las implicaciones fiscales de los proyectos de ley que se presenten, es claro que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, posee los insumos técnicos necesarios para realizar una evaluación precisa de dicho impacto. En este sentido, si se identifica la inviabilidad financiera de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de plantear esta situación al Congreso, sugiriendo, en su caso, la inviabilidad de la propuesta bajo análisis.

7. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5° DE 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5° de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, los autores y congresistas firmantes manifestamos que el

presente proyecto de ley consagra disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto. Los instrumentos instituidos cobijan a la totalidad de los miembros y beneficiarios del SSMP bajo situaciones preestablecidas.

En consecuencia, se declara que la iniciativa no reporta ningún beneficio particular, directo ni actual en cabeza de los legisladores, descartando la existencia de conflicto de intereses.

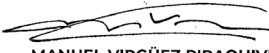
De los honorables congresistas,



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



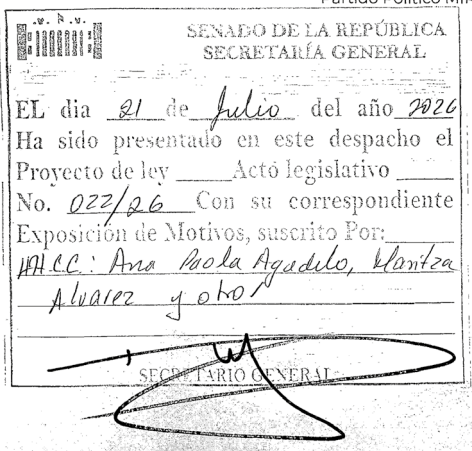
MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA



DICCIONARIO DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 31 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir al Proyecto de Ley No.022/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE ALTO COSTO Y ATENCIÓN AL HÉROE (FACAH) PARA LA ATENCIÓN EN SALUD DEL PERSONAL DE LA FUERZA PÚBLICA, SE MODIFICA LA LEY 352 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANA PAOLA AGUDELO, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN, y el Honorable Representante DIANA MARITZA ÁLVAREZ BARRERA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



Diego Alejandro González González
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por reportado el presente Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



HONORIO REGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



Diego Alejandro González González
Asesor Legal

CONTENIDO

Gaceta número 964 - martes, 11 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 20 de 2026 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la protección y el fortalecimiento productivo de los sectores nacionales de marroquinería, cuero, calzado, textiles, confecciones y artesanías, se establece su adquisición obligatoria en la compra pública y se dictan otras disposiciones.....	1
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.	8
Proyecto de Lley número 22 de 2026 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Alto Costo y Atención al Héroe (Facah) para la atención en salud del personal de la Fuerza Pública, se modifica la Ley 352 de 1997 y se dictan otras disposiciones.	14