

Bogotá D.C., julio del 2026

Señor

DIEGO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado De La República

E. S. D.

*5ta
3ra estués allá*

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"

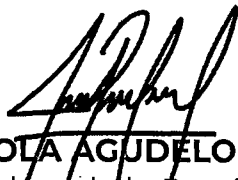
Estimado Secretario,

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

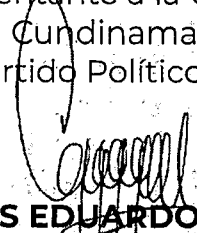
MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA



**CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN**

Senador de la República
Partido Político MIRA

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 1º. 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 2º. 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 3º. 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 registrarán por las disposiciones estatutarias aplicables en materia de habeas data financiero.

Artículo 7º. 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 8º. 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.

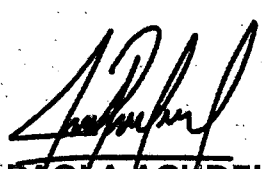
Artículo 9°. Reglamentación y temporalidad: El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación y establecerá:

- 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.

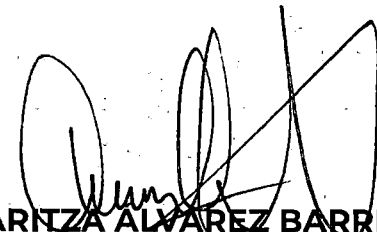
Podrán ser objeto de las medidas las obligaciones desembolsadas hasta el 31 de diciembre de 2025 cuya mora se haya originado o agravado por alguna de las situaciones de crisis previstas en esta ley.

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.



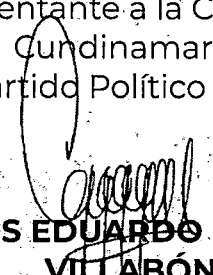
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



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



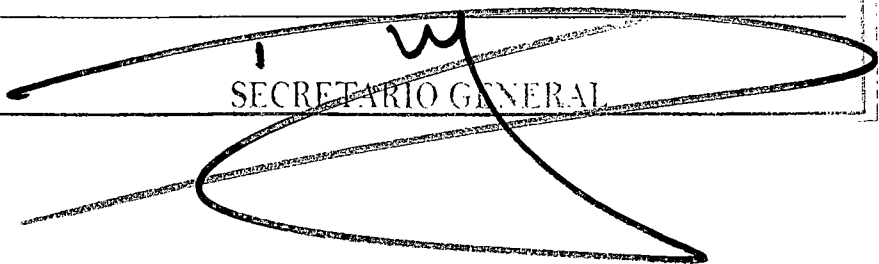
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

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: _____

HA.CC.: Ana Paola Agudelo, Haritza
Alvarez y otro


SECRETARIO GENERAL

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 [1].

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 65: especial protección estatal a la producción de alimentos.

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. Nexos 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:

"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 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."

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

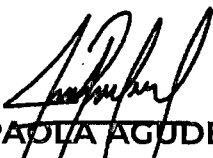
evaluar y declarar si él, su cónyuge, compañero permanente o parientes en los grados legalmente relevantes tienen obligaciones que puedan recibir un beneficio particular, actual y directo.

II. Conveniencia de la iniciativa

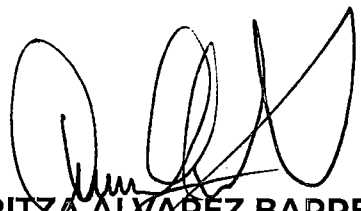
El proyecto ofrece una respuesta proporcionada a un problema verificable: productores sometidos a choques graves pueden perder simultáneamente sus activos, ingresos y acceso al financiamiento. Continuar el cobro sin evaluar la recuperabilidad puede destruir valor productivo y, en algunos casos, producir 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.

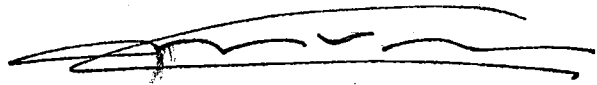
Por las razones expuestas, se solicita al honorable Congreso de la República dar trámite y aprobar el proyecto de ley "Por medio de la cual se establecen medidas de recuperación productiva y rehabilitación crediticia para pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por situaciones de crisis y se dictan otras disposiciones".



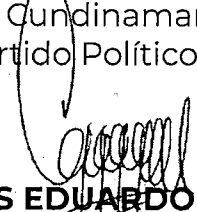
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



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

[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/ley_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/ley_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%201%202.pdf>

[19] Congreso de la República. Proyecto de Ley 26 de 2014 Senado; Gaceta del Congreso 385 de 2014.
https://leyes.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-y-ponencias-periodo-constitucional-2014-2018/proyectos-de-ley-y-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%20SEGUNDOO%20DEBATE%20PL%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>

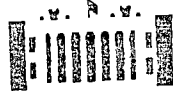
[27] Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2014.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-866-14.htm>

[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>



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

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.H.CC: Ana Paola Agudelo, Maritza
Alvarado Latorres


SECRETARIO GENERAL