

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1954

Bogotá, D. C., jueves, 16 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 7 de octubre de 2025

Señor

**HONORABLE REPRESENTANTE ERICK
VELASCO**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

Señor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Presentación informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 051 de 2025 Cámara, por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se

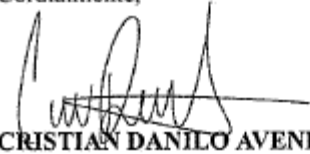
dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 procedo a someter a consideración de la plenaria el informe de PONENCIA POSITIVA para segundo debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley en referencia.

El presente Proyecto de ley cuenta con diecisiete (17) artículos, incluida la vigencia y tiene como objeto proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, prohibiendo que sobre las mismas se desarrollen procesos de cambio en la clasificación del uso suelo o procesos administrativos de sustracción de áreas, con el propósito de evitar que se habiliten estas áreas para su explotación económica; establecer la obligatoriedad de diseñar, implementar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa, de acuerdo con los lineamientos dictaminados en la presente ley; desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales; y crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF).

El día 27 de agosto de 2025, el presente proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la comisión quinta constitucional permanente de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objeto de la presente iniciativa es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado nuevamente ante la Cámara de Representantes el 22 de julio de 2025 bajo el número 051 de 2025 Cámara, recogiendo el contenido del Proyecto de Ley 352 de 2024 C Cámara y 312 de 2024 Senado. El anterior proyecto fue aprobado en primer debate en Comisión Quinta de la Cámara el 19 de junio de 2024, en Plenaria de Cámara el 22 de octubre de 2024 y en tercer debate en Comisión V del Senado el 20 de mayo de 2025. No obstante, fue archivado por no alcanzar los cuatro debates requeridos dentro del término de dos legislaturas, es decir, antes del 20 de junio de 2025. El nuevo texto mantiene el consenso alcanzado tanto en Cámara como lo aprobado en ponencia para cuarto debate en el Senado.

El objeto de la presente iniciativa es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, prohibiendo que sobre las mismas se desarrollen procesos de cambio en la clasificación del uso suelo o procesos administrativos de sustracción de áreas, con el propósito de evitar que se habiliten estas áreas para su explotación económica; establecer la obligatoriedad de diseñar, implementar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa, de acuerdo con los lineamientos dictaminados en la presente ley; desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales; y crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF).

El día 27 de agosto de 2025, el presente proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la comisión quinta constitucional permanente de la Cámara de Representantes.

El día miércoles 24 de septiembre se realizó mesa técnica para el fortalecimiento de la presente iniciativa legislativa de cara a la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes. En dicha mesa técnica que contó con la participación de integrantes UTL de la representante a la Cámara Julia Miranda se pudo dar claridades y explicaciones sobre las interrogantes que se tenían sobre el proyecto, y se llevaron a cabo propuestas de modificación del articulado, encaminadas a armonizar las competencias del Gobierno nacional con las asignadas a la CAR, dar participación al Ministerio de Hacienda en la reglamentación, mejoras en el artículo 4° que establece la prohibición sustancial del proyecto, entre otras. Algunas de estas propuestas serán plasmadas en el articulado proyectado para esta segunda ponencia, y las otras propuestas están a la espera de su elaboración para discutirlos como proposiciones en el marco de este segundo debate que deberá surtir en la plenaria de la Cámara de Representantes.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 051 de 2025 Cámara contiene medidas orientadas a la protección de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. A continuación, se resumen sus principales disposiciones:

a) Prohibición de actividades económicas posteriores a incendios

b) Se prohíbe realizar actividades agropecuarias, forestales, mineras o cualquier otra que implique cambio de uso del suelo en áreas de especial importancia ecológica que hayan sido afectadas por incendios forestales, con el fin de evitar la especulación o degradación inducida.

c) Prohibición de sustracción o recategorización de áreas protegidas

d) No podrá tramitarse la sustracción o recategorización de las áreas de especial importancia ecológica que hayan sido objeto de incendios, para evitar su desprotección legal como figura de conservación.

e) Restauración ecológica obligatoria

f) Las entidades territoriales y ambientales competentes deberán diseñar y ejecutar planes de restauración ecológica en las áreas afectadas por incendios, con participación de las comunidades locales.

g) Creación del Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF)

h) Se establece un registro público, interoperable y de obligatorio uso, que consolide información técnica y oficial sobre las áreas afectadas por incendios, sus características ecológicas, y su estado de recuperación.

i) Participación comunitaria en restauración y monitoreo

j) Se reconoce el papel de las comunidades rurales, pueblos indígenas y campesinos en la protección del territorio, promoviendo su participación activa en las tareas de restauración y vigilancia.

Estas medidas buscan frenar el fenómeno de “quema para apropiación” de tierras y garantizar que las zonas afectadas por incendios no queden expuestas a procesos de degradación o de cambio de vocación. Además, articulan con lo establecido en la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) y otras normas ambientales vigentes.

3.1. Sobre la prohibición contenida en el artículo 4º del proyecto de ley

La restauración ecológica busca devolver la estructura, la diversidad y las funciones originales a un ecosistema dañado. Diversos estudios científicos demuestran que el tiempo necesario para que un ecosistema recupere sus características se mide en años o incluso siglos, según el tipo de ecosistema, la intensidad del disturbio y las técnicas utilizadas. Además de la evidencia empírica, organismos como la Society for Ecological Restoration (SER) y la Australasian SERA han desarrollado normas que afirman que la restauración debe aspirar a la recuperación total, aunque los resultados tarden mucho tiempo.

Principios internacionales y estándares de restauración

Normas de la SER (Gann *et al.*, 2019)

La SER establece que la restauración debe aspirar al mayor nivel de recuperación posible. En su principio 6 indica que la recuperación puede ser lenta y requiere seguimiento y mejoras continuas. recomienda que las intervenciones sean adaptativas porque los sistemas recuperados pueden necesitar décadas o siglos para aproximarse a su referencia (blm.gov).

Normas australianas (McDonald *et al.*, 2016 / 2018)

La segunda edición de las National Standards for the Practice of Ecological Restoration in Australia explica que el objetivo es la recuperación total, aunque los resultados pueden tardar periodos prolongados. El principio 4 señala que los proyectos deben perseguir la máxima recuperación, reconociendo que “los resultados deseados pueden requerir marcos temporales largos debido a los lentos procesos de recuperación natural, las limitaciones de recursos o los impactos externos”. También destaca que la restauración es un proceso continuo que puede necesitar fuertes inversiones y mejora progresiva (seraustroasia.com).

Tiempos de recuperación por tipo de ecosistema

Bosques y bosques tropicales

- **Bosques tropicales secundarios:** Una investigación global publicada en Science halló que en bosques tropicales en regeneración natural la fertilidad del suelo se recupera en aproximadamente 10 años, la biodiversidad vegetal y animal necesita alrededor de 60 años y la biomasa puede tardar

unos 120 años en alcanzar niveles previos a la perturbación. Los autores señalaron que tras 20 años los bosques pueden alcanzar cerca del 78 % de la condición de bosques maduros (theguardian.com).

Bosques templados y montanos

- **Bosques del norte de EE.UU.:** Un estudio reciente en las Montañas Rocosas monitorizó 352 incendios y constató que la mayoría de las áreas empiezan a recuperar cobertura de dosel en torno a los nueve años, con una mediana de 40 años para volver a la cobertura preincendio. Algunos sitios muy afectados, especialmente donde se repite el fuego, pueden necesitar más de 200 años para recuperarse (fireecology.springeropen.com).

- **Bosques de coníferas fríos:** Artículos divulgativos señalan que, aunque las primeras hierbas pueden brotar en semanas, los bosques de coníferas de zonas frías pueden tardar hasta un siglo en recuperar su estructura madura (infobae.com).

Ecosistemas colombianos

- **Bosques andinos y cerros de Bogotá:** Tras los incendios de enero de 2024 en los cerros orientales de Bogotá, investigadores de la Universidad Javeriana y de la Universidad Nacional recomendaron no apresurarse a reforestar. Sugieren esperar unos cinco años para permitir que el bosque inicie su recuperación natural y luego reemplazar gradualmente especies exóticas (pinos, acacias, eucaliptos) por árboles nativos como el cedro o el encenillo. Sembrar de inmediato podría compactar el suelo y favorecer aún más a las invasoras (elpais.com).

- **Subpáramo altoandino (Bogotá):** En un subpáramo incendiado en 2016, el índice de vigor de la vegetación (NDVI) pasó de valores bajos (0,4–0,54) a medios (0,54–0,68) cinco años después del incendio. Los autores destacan que 2,5 años es demasiado corto para recuperar la estructura funcional y que, debido al crecimiento lento del páramo, el proceso completo requiere decenios, con monitoreo constante (pmc.ncbi.nlm.nih.gov).

- **Microcuenca Tintales (Boyacá):** En la microcuenca Tintales, un año después del incendio se observó que la vegetación estaba dominada por especies colonizadoras; la materia orgánica del suelo no se recupera siquiera tras tres años en otros sitios andinos. El estudio recomienda restauración pasiva y monitoreo a largo plazo para diseñar acciones específicas (redalyc.org).

Restauración posincendios en ecosistemas forestales latinoamericanos (Souza-Alonso *et al.*, 2023)

Esta revisión de 77 casos en América Latina identifica que la capacidad de recuperación depende del historial de incendios y del tipo de bosque. Algunos hallazgos clave son:

- **Acumulación de carbono:** en la Amazonía y Patagonia central, los bosques que han sufrido cinco o más incendios pierden más del 50 % de su carbono. Las simulaciones sugieren que pueden

requerirse 100 a 200 años para volver a los niveles de carbono previos al fuego (ieb-chile.cl).

- **Regeneración estructural:** en sistemas agroforestales tradicionales como el de la comunidad lacandona en Chiapas, tras ciclos de cultivo cortos y quemas controladas (3–5 años), las variables estructurales básicas (cobertura de dosel, hojarasca y área basal) alcanzan valores similares a los de bosques maduros en 10–20 años (ieb-chile.cl). Es un ejemplo de cómo la intervención humana puede acelerar la recuperación.

- **Ecosistemas no adaptados al fuego:** los autores alertan que selvas tropicales o bosques andinos, históricamente sin incendios, son muy vulnerables. Repetir el fuego y permitir la invasión de especies exóticas puede convertir el bosque en un matorral o sabana abierta, haciendo que la recuperación se prolongue indefinidamente (ieb-chile.cl).

- **Variabilidad regional:** en bosques mediterráneos o de Pinus, adaptados al fuego, las semillas y rebrotes aceleran la revegetación, mientras que en selvas húmedas la ausencia de bancos de semillas resistentes significa que la regeneración natural es lenta y puede requerir décadas o siglos.

Recuperación multidimensional de bosques tropicales (Poorter *et al.*, 2021)

El análisis de Poorter y colaboradores combina datos de 77 bosques secundarios en diferentes regiones tropicales y cuantifica la recuperación de 12 atributos ecológicos:

- **Resiliencia general:** después de 20 años, los bosques secundarios alcanzan en promedio 78 % de los valores de bosques maduros (con un rango de 33–100 %) (probiobiodiversabrazil.org.br).

- **Suelo y funcionamiento de plantas:** la fertilidad del suelo se restablece en menos de una década, y los rasgos funcionales de las plantas lo hacen en unas 2,5 décadas (probiobiodiversabrazil.org.br).

- **Estructura y diversidad:** parámetros como la altura del dosel y la riqueza de especies requieren entre 25 y 60 años para alcanzar el 90 % de los valores de referencia (probiobiodiversabrazil.org.br).

- **Biomasa y composición de especies:** son las variables más lentas; la biomasa y la composición específica de las comunidades pueden necesitar más de 120 años para acercarse a los niveles de un bosque maduro (probiobiodiversabrazil.org.br).

Estos trabajos muestran que la recuperación tras un incendio no es un proceso homogéneo: algunas funciones (como el almacenamiento de nutrientes y el vigor vegetativo) se restablecen en pocos años o décadas, mientras que la recuperación de la estructura forestal completa y del carbono almacenado puede extenderse entre 100 y 200 años. Por tanto, además de permitir la regeneración natural cuando el ecosistema lo tolera, es clave gestionar el fuego y controlar especies invasoras para evitar

transiciones hacia estados degradados que podrían volverse permanentes.

En ese sentido, los estudios científicos y estándares internacionales de restauración ecológica respaldan la estrategia de proteger estrictamente las áreas quemadas por un largo periodo, tal como propone el artículo 4° del Proyecto de Ley número 051 de 2025. A continuación, se analizan hallazgos técnicos relevantes sobre la restauración ecológica y cómo justifican la prohibición de cambio de uso del suelo por 60 años en zonas afectadas por incendios:

- **Recuperación ecosistémica a largo plazo:** La restauración ecológica tiene como meta lograr la recuperación plena del ecosistema degradado, aunque esto requiera plazos muy largos o grandes esfuerzos (seraustralasia.com). Las “Normas Internacionales de Restauración” (SER, segunda edición) enfatizan que el éxito no se mide en plazos cortos, sino en alcanzar la mayor integridad posible del ecosistema original. En este sentido, la prohibición por 60 años de usos productivos en áreas quemadas es coherente con la realidad ecológica: muchos bosques tardan varias décadas en regenerar su estructura y funciones tras un disturbio severo. El objetivo de “recuperación total” justifica mantener el área libre de nuevas perturbaciones humanas durante ese periodo, permitiendo que los procesos naturales de sucesión y la restauración asistida devuelvan al ecosistema su biodiversidad y funciones. En otras palabras, cinco o diez años no bastan para que un bosque madure; se necesitan lapsos prolongados (incluso más de medio siglo) para aproximarse a las condiciones originales, y la legislación propuesta provee ese horizonte temporal.

- **Eliminación de amenazas y perturbaciones:** Un principio fundamental de la restauración es detener la degradación continua y controlar las causas del daño antes de emprender la recuperación. Las directrices técnicas señalan que, en la fase inicial de un proyecto de restauración, se debe “prevenir el deterioro continuo” del sitio y asegurar su manejo futuro (seraustralasia.com). Esto implica, por ejemplo, excluir actividades perjudiciales y remover presiones externas que puedan sabotear la regeneración.

La prohibición del artículo 4° cumple precisamente esta recomendación: al vetar cambios en el uso del suelo (como agricultura intensiva, ganadería, construcción) se evita que tras el incendio venga una perturbación aún mayor (deforestación completa, compactación del suelo, introducción de especies exóticas, etc.). Establecer la zona quemada como una especie de “no-take zone” o área de no aprovechamiento es una medida que concuerda con las mejores prácticas de restauración, pues garantiza que las “nichos de regeneración” no sean anulados por usos incompatibles.

En términos de las Normas Australianas de Restauración (Segunda edición), sería equiparable a implementar un “sitio de restauración de 1 estrella” donde se ha logrado frenar el deterioro y se han

“asegurado las condiciones para mejoras futuras y el manejo a largo plazo” del área. Sin esta veda, cualquier esfuerzo de restauración estaría en riesgo, ya que actividades como cultivar o urbanizar la zona quemada impedirían la regeneración natural e introducirían nuevas fuentes de degradación.

- **Integridad ecológica vs. aprovechamiento productivo:** Los estándares de restauración distinguen entre restauración (que busca reinstaurar un ecosistema completo, con su composición de especies, estructura y funciones originales) y rehabilitación o revegetación más simple. Para lograr una restauración de alta calidad, se requiere aspirar a reconstruir la comunidad biológica local (referencia ecológica) en vez de conformarse con algo distinto y simplificado. Si tras un incendio se permitiera cambiar el uso del suelo, por ejemplo, convertir un bosque quemado en potrero o en un cultivo comercial ya no estaríamos hablando de restaurar el ecosistema, sino de reemplazarlo por un sistema agropastoril. Técnicamente, eso implicaría renunciar a la recuperación de la biodiversidad nativa y conformarse con un estado degradado. El artículo 4° impide esa situación al mantener el uso de conservación: solo se podrán hacer actividades de restauración, investigación, educación o conservación durante 60 años, garantizando que el enfoque sea devolverle la salud al bosque/páramo/humedal afectado, en lugar de aprovecharlo económicamente. Como lo plantea la literatura, proyectos que “solo recuperan funciones ecosistémicas sin incluir la biota local apropiada” no califican plenamente como restauración ecológica. Por ello, la ley exige que el ecosistema sea restaurado y conservado, no sustituido por usos incompatibles. Esta visión está alineada con el Principio 4 de Restauración (SER): la meta es la recuperación total del ecosistema, aunque tome tiempo y recursos.

- **Necesidad de mantener la protección a futuro (principio de progresividad):** El proyecto de ley prevé que, cumplidos los 60 años, el Estado deberá procurar mantener las condiciones de protección ambiental de esas áreas restauradas. Este punto también tiene sustento técnico. Los ecólogos señalan que aun después de alcanzada una recuperación avanzada, los ecosistemas restaurados pueden permanecer vulnerables y requieren manejo de largo plazo (follow-up). Por ejemplo, la regeneración podría revertirse si súbitamente se permite tala o urbanización al cabo de ese plazo. Los estándares internacionales sugieren consolidar la resiliencia del ecosistema restaurado, asegurando que cuente con “arreglos de manejo a largo plazo” y que los impactos externos estén controlados. La disposición de progresividad en la ley es consistente con esa recomendación: aunque venza la prohibición estricta, la zona –ya recuperada– debería idealmente seguir bajo alguna figura de protección que evite retrocesos. En esencia, la restauración ecológica no culmina en un punto fijo, sino que pasa a ser conservación. La ley busca entonces que después de restauradas, esas áreas de especial importancia

ecológica no vuelvan a degradarse, respetando el principio ambiental de no regresividad en la protección lograda.

- **Desincentivar el “negocio del fuego” para favorecer la restauración:** Desde una perspectiva técnica-social, eliminar el incentivo económico de quemar bosques es también una medida que facilita la restauración. Varios expertos señalan que mientras exista la posibilidad de cambiar el uso del suelo tras un incendio, persistirá el riesgo moral de quemas provocadas. Al prohibir el cambio de uso por 60 años, el proyecto de ley envía una señal clara: quemar un área ya no traerá rédito, pues no se podrá cultivar ni construir en ella por décadas. Esto complementa los esfuerzos técnicos de restauración, dado que las comunidades locales y actores económicos sabrán que la única opción para un área incendiada será recuperarla ecológicamente. En palabras del autor de la iniciativa, es “una respuesta directa al modus operandi de los negociantes del fuego que arrasan con nuestros ecosistemas para después llenarlos de cemento”.

Los estudios de restauración participativa también resaltan la importancia de involucrar a la comunidad en el cuidado posincendio; esa participación es más factible si la comunidad entiende que el área tiene un valor de servicios ambientales (agua, biodiversidad, ecoturismo) y no un valor inmediato para agricultura o vivienda. Así, la norma propuesta crea las condiciones jurídicas para que técnicos, autoridades y pobladores se enfoquen en rehabilitar el ambiente en vez de disputarse la tierra para otros fines. Esto aumentará las probabilidades de éxito de los Planes de Restauración Ecológica Participativa que la misma ley ordena formular en estas zonas, pues no habrá intereses contrapuestos de explotación versus restauración.

En conclusión, los fundamentos técnicos extraídos de la literatura de restauración ecológica respaldan sólidamente la prohibición del artículo 4° del Proyecto de Ley número 051 de 2025. La recuperación efectiva de áreas quemadas exige tiempo, ausencia de perturbaciones y un compromiso de manejo a largo plazo, todos factores que la ley incorpora al vedar el cambio de uso del suelo por 60 años y promover la restauración participativa. Esta alineación entre ciencia y norma busca asegurar que las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios no se pierdan para siempre, sino que puedan regenerarse y seguir prestando servicios ecosistémicos a las futuras generaciones.

4. CONSIDERACIONES

En 2024, Colombia experimentó un número récord de incendios forestales. Según el balance oficial de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se registraron aproximadamente 6.293 incendios forestales en todo el año 2024, los cuales afectaron más de 216.000 hectáreas de cobertura vegetal (portafolio.coswissinfo.ch). Estos incendios convirtieron 2024 en el año con más emergencias por fuego en el

país. Para dimensionar la gravedad, entre enero y septiembre de 2024 ya se habían quemado 137.459 hectáreas en 30 departamentos, más del doble del área afectada en el mismo periodo de 2023 (elespectador.com). Las temporadas más críticas fueron los meses de enero a marzo, coincidiendo con el fenómeno de *El Niño* y la época seca, cuando se activaron la mayoría de focos de incendio (es.mongabay.com).

Desglose por departamentos (2024): Los incendios estuvieron distribuidos en gran parte del territorio, pero algunos departamentos concentraron la mayor cantidad de eventos. Los más afectados en número de incendios durante 2024 fueron: Cundinamarca (694 incendios), Antioquia (662), Huila (482), Santander (446), Boyacá (431), Atlántico (369) y Valle del Cauca (329) (portal.gestiondelriesgo.gov.co).

En términos de área quemada, departamentos como Huila sobresalieron debido a incendios extensos: para septiembre de 2024 Huila había perdido 16.192 hectáreas, muy por encima de Cundinamarca (4.426 ha) o Antioquia (3.463 ha) en igual periodo (elespectador.com). Esto indica que en Huila ocurrieron incendios de gran magnitud que arrasaron bosques y vegetación en zonas amplias, mientras Cundinamarca y otros tuvieron muchos incendios más pequeños (por ejemplo, quemas cerca de áreas pobladas). En total, las emergencias por fuego en 2024 afectaron a 1.024 municipios del país, incluyendo varios ecosistemas protegidos. Por ejemplo, se reportaron incendios en áreas de páramo (Santander, Boyacá), en bosques andinos de los Cerros Orientales de Bogotá, y en parques nacionales naturales: a finales de enero de 2024 un incendio consumió al menos 8.000 hectáreas dentro del Parque Nacional Natural El Tuparro (Vichada) (es.mongabay.com), y también ocurrieron conflagraciones en reservas como Chingaza (Cundinamarca) donde en enero de 2025 ardieron 147 hectáreas de bosque altoandino (infobae.com). La afectación de estas áreas de especial importancia ecológica motivó respuestas de emergencia y ha sido un argumento central para prohibir cambios de uso del suelo en zonas quemadas.

En 2025, hasta la fecha (septiembre 2025), las cifras de incendios forestales muestran una ligera disminución respecto al pico de 2024, en parte gracias a condiciones climáticas más húmedas a inicios de año. Durante la transición de 2024 a 2025 hubo influencia del fenómeno *La Niña*, con mayores lluvias en algunas regiones, lo cual redujo temporalmente la incidencia de incendios. Entre enero y finales de enero de 2025 se registraron 177 incendios forestales que afectaron cerca de 30.000 hectáreas en 103 municipios de 24 departamentos. En esa primera temporada seca de 2025, Vichada resultó ser el departamento más afectado, debido a grandes incendios en la Orinoquía (incluyendo el mencionado Parque El Tuparro). Hacia mediados de 2025, con la disminución de lluvias, las alertas por incendio volvieron a aumentar: en agosto de 2025

el IDEAM reportó más de 200 municipios en alerta roja por riesgo extremo de incendios, concentrados especialmente en la región Andina (Cundinamarca, Boyacá, Santander) y Caribe (Bolívar, Magdalena). (gestiondelriesgo.gov.co).

Aunque no se dispone aún de un consolidado anual definitivo para 2025, las autoridades indican que la tendencia de fondo se mantiene preocupante, con miles de hectáreas quemadas. Para septiembre de 2025, estimaciones preliminares señalan que Colombia ha sufrido más de 2.000 incendios forestales en lo que va del año, afectando principalmente ecosistemas de sabana y bosque seco en la Caribe y Orinoquía, así como focos en Andes suroccidentales (ej. Cauca, Nariño). Se espera que la llegada de la segunda temporada seca (finales de 2025) pueda incrementar nuevamente los incendios si no se toman medidas preventivas.

Causas principales: La abrumadora mayoría de incendios forestales en Colombia son de origen antrópico (causados por el hombre), ya sea de manera intencional o por negligencia. Diversas fuentes señalan que aproximadamente el 95% de los incendios forestales en el país son provocados por actividades humanas (minambiente.gov.co). Entre las causas más comunes reportadas están: las quemas agrícolas descontroladas (para preparación de suelos de cultivo), las quemas de pastizales para renovación de pasto en ganadería, incendios intencionales asociados a deforestación y acaparamiento de tierras, y otros hechos criminales. El restante porcentaje (alrededor de 5%) correspondería a causas naturales como rayos, aunque estas son mucho menos frecuentes en Colombia (ambientebogota.gov.co).

Las autoridades ambientales han resaltado que detrás del aumento de incendios grandes suele haber intereses económicos ilegales: *“la mayor causa de los incendios son las actividades ilícitas como la deforestación y el acaparamiento de tierras”*, afirmó el Ministerio de Ambiente en 2022 (infobae.cominfobae.com). En regiones de la Amazonía y la Orinoquía, los incendios suelen ser usados para despejar selva y convertirla en potreros o cultivos. También se han identificado incendios provocados cerca de zonas mineras o para invasiones de áreas protegidas. El hecho de que estos fuegos ocurran luego en zonas donde se intenta cambiar el uso del suelo (por ejemplo, bosques quemados que pasan a ser sembrados de pasto o cultivos ilícitos) evidencia la conexión entre incendios y explotación económica del terreno quemado.

Áreas protegidas afectadas: Un aspecto particularmente grave es el impacto en áreas de especial importancia ecológica, como parques nacionales, reservas forestales, páramos y bosques protectores. En 2024 y 2025 numerosos incendios han tocado estos ecosistemas sensibles. Además del caso de El Tuparro ya mencionado, en agosto de 2024 un incendio arrasó 253 hectáreas de la Reserva Forestal Bosque Seco Tropical de Cauca, un área protegida registrada en el RUNAP (Registro Único Nacional de Áreas Protegidas). Ese fuego, ocurrido

entre Caloto y Santander de Quilichao, comprometió un ecosistema seco con más de 1.200 especies, algunas en peligro, y ocasionó pérdida de cobertura vegetal que afecta incluso el abastecimiento de agua local.

En el Santuario de Flora y Fauna Iguaque (Boyacá) se combatió otro incendio en agosto de 2024 (parquesnacionales.gov.co). El Parque Nacional Los Nevados (Cordillera Central) sufrió incendios en octubre de 2024 en el sector Romerales. Estos ejemplos ilustran que los incendios no solo ocurren en sabanas o áreas agrícolas, sino también dentro de zonas protegidas, amenazando biodiversidad única. Como consecuencia, el Gobierno nacional incluso declaró *Situación de Desastre Nacional* a inicios de 2024 para atender la emergencia por incendios forestales asociados a El Niño (portal.gestiondelriesgo.gov.co). La atención se ha focalizado en prevenir que tierras quemadas en reservas sean luego ocupadas o destinadas a actividades diferentes a la conservación, dado el grave precedente que dejan estos eventos.

Existen múltiples investigaciones y casos documentados en Colombia que evidencian que muchos incendios forestales son iniciados deliberadamente por el ser humano, con el fin de habilitar tierras para usos económicos ilegales (ganadería extensiva, agricultura, minería, u ocupación del suelo). A continuación, se resumen hallazgos y ejemplos relevantes:

Incendios para acaparamiento de tierras en Amazonía: Autoridades ambientales y expertos han señalado que en departamentos amazónicos como *Guaviare, Caquetá y Meta* los incendios forestales están ligados a la deforestación planificada. Grandes extensiones de bosque se talan y luego se prenden fuego para despejar el terreno y poder sembrar pastos para ganadería o cultivos ilícitos. El Ministro de Ambiente de Colombia confirmó que actividades como “*la deforestación y el acaparamiento de tierras*” son una de las principales causas detrás de los incendios recientes, citando como ejemplo lo que “*se está viendo en la zona del Guaviare y en el Parque Nacional Chiribiquete*” (infobae.com).

En Chiribiquete (el parque nacional más grande de Colombia, Patrimonio de la Humanidad) se han reportado focos de incendio vinculados a invasores que luego introducen ganado; esta práctica busca legitimar la posesión de hecho sobre tierras públicas tras quemarlas. Un estudio científico liderado por la Universidad Nacional encontró que, si un bosque quemado vuelve a arder por segunda vez en un lapso de cinco años, las consecuencias son devastadoras: la regeneración se dificulta enormemente y con un tercer incendio el bosque desaparece por completo, quedando el área convertida en pastizales o campos de cultivo. Justamente esto es lo que ocurre en zonas donde incendiarios provocan fuegos de manera reiterada para cambiar el uso del suelo, transformando selva densa en potreros. Los investigadores advierten que, de no tomarse acciones, “*la mayoría de estos ecosistemas pueden*

quedar reducidos a pastos, sabanas... y cultivos” tras quemas sucesivas (es.mongabay.com), lo que demuestra claramente la intención detrás de tales incendios recurrentes.

Incendios en la Serranía de La Macarena – Meta (2020). En febrero de 2020, grandes incendios afectaron el parque Tinigua y otras áreas de la Serranía de La Macarena, incluyendo sectores de Caño Cristales. La Procuraduría General de la Nación afirmó que estos fuegos hacían parte de un “perverso método” para degradar áreas protegidas de alto valor ecológico (infoamazonia.org).

Autoridades concluyeron que los incendios fueron provocados para degradar la categoría de protección ambiental y luego obtener licencias de uso del suelo. La Procuraduría advirtió que la quema buscaba “conseguir licencias de uso” y alertó que la ilegalidad no podía ser la puerta para la explotación del suelo (es.mongabay.com). Estas declaraciones evidencian que detrás de las conflagraciones había un interés por apropiarse de territorios protegidos y convertirlos en áreas para ganadería o cultivos.

Estudios de organizaciones ambientales, medios de comunicación y academia señalan un patrón recurrente en distintas regiones del país: los incendios preceden a la colonización de tierras. Por ejemplo, la ONG WWF Colombia resalta que estos fuegos son 100% prevenibles por su origen humano, e identifica entre las causas la práctica de “preparar terrenos” usando el fuego para luego introducir actividades productivas (wwf.org.co). En los Llanos Orientales, se han identificado quemas para extender la frontera ganadera hacia zonas de sabana natural y bosque de galería. En la Sierra de La Macarena (Meta) y parques aledaños, investigaciones periodísticas documentaron incendios asociados a ganaderos ilegales y acaparadores que, tras deforestar con motosierras y fuego, siembran pasto y llevan ganado para consolidar el cambio de uso del suelo.

De igual manera, en la región Caribe, especialmente en la Serranía del Perijá y Montes de María, ha habido quemas para ampliar la frontera agrícola. Todas estas evidencias han llevado a las autoridades a reconocer públicamente que detrás de muchos incendios forestales hay “manos criminales” con fines de lucro. El Ministerio del Interior reportó, por ejemplo, que en la temporada seca de 2022 más de 86.000 hectáreas de bosques se quemaron en Colombia y atribuyó gran parte de esos incendios a actividades humanas deliberadas (infobae.com). En conclusión, los incendios provocados son una realidad confirmada en Colombia: no se trata solo de accidentes naturales, sino de una herramienta ilegal para degradar ecosistemas y después explotar el suelo, ya sea en forma de ganadería, cultivos agrícolas o reclamación de tierras.

5. ANTECEDENTES JURÍDICOS:

5.1. Antecedentes internacionales

Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El Objetivo 13 y 15 establece la necesidad Fortalecer la resiliencia y la capacidad de

adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, así como de promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial

De igual forma, determina que se debe luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo.

Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Establece que las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y el PROGRAMA 21 de las Naciones Unidas. Se desarrollan 17 principios, entre los cuales se resaltan el principio de precaución, el cual determina que los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

Convenio de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. Este convenio compromete a los Estados partes a rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y la aplicación de planes y otras estrategias de ordenación.

Acuerdo de París. Este acuerdo determina, entre otras cosas, que las Partes deben reconocer la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños.

Resolución A/RES/73/2841 del 1º de marzo de 2019 de las Naciones Unidas. Esta resolución

principalmente insta a los Estados partes a incorporar la restauración de los ecosistemas en las políticas y los planes destinados a abordar las prioridades y desafíos en materia de desarrollo nacional que generan actualmente la degradación de los ecosistemas marinos y terrestres, la pérdida de diversidad biológica y la vulnerabilidad al cambio climático, creando así oportunidades para que los ecosistemas aumenten su capacidad de adaptación y para mantener y mejorar los medios de vida de todas las personas.

5.2. Antecedentes constitucionales

Artículo 8º de la Constitución Política: Establece el deber del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación, como son las áreas de especial protección ecológica.

Artículo 58 de la Constitución Política: Establece la función social y ecológica de la propiedad.

Artículo 79 de la Constitución Política: Establece el derecho a gozar de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica, así como el deber del Estado de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones ambientales que puedan afectarlos.

Artículo 80 de la Constitución Política: Establece la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.

Artículo 333 de la Constitución Política: Establece la libertad económica como un derecho que se debe ejercer bajo los límites del bien común, siendo de reserva legal la delimitación de los alcances de dicho derecho con miras entre otras cosas, a proteger el ambiente.

5.3. Antecedentes legales

- **Ley 2ª de 1959, por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.** Esta norma establece 6 zonas del país como zonas forestales protectoras y bosques de interés general, las cuales serán objeto de planes de ordenamiento forestal, y usos de suelo. Estas áreas tienen protección, por tanto, para adelantar actividades económicas sobre las mismas se requieren procesos de sustracción.

- **Decreto número 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.** El código de recursos naturales establece el concepto de degradación ambiental, y deberes del Estado de proteger el ambiente como patrimonio común de la humanidad, principio necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos.

De igual forma, el decreto establece la obligación del Estado de organizar medidas de prevención y control de incendios forestales y quemas en todo el territorio nacional, con la colaboración de todos los cuerpos y entidades públicas, las cuales darán

especial prioridad a las labores de extinción de incendios forestales.

- **Ley 99 de 1993** *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, (SINA), y se dictan otras disposiciones.* La Ley Ambiental de Colombia establece los principios y deberes del Estado correspondientes a la protección ambiental, aplicación del principio de precaución, desarrollo de programas y proyectos para la restauración de ecosistemas degradados.

- **Ley 1575 de 2012:** establece el Sistema Nacional de Bomberos, responsable de atender incendios forestales.

- **Ley 1523 de 2012,** *por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.* Esta norma crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, concibiendo la gestión del riesgo como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. Establece igualmente la responsabilidad compartida entre las autoridades y la ciudadanía para la gestión del riesgo contra incendios forestales.

- **Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026):** contempla la actualización del Plan Nacional de Prevención, Control de incendios forestales y Restauración de Áreas Afectadas.

5.4. Antecedentes reglamentarios

- **Resolución número 0247 de 2007, expedida por Parques Nacionales de Colombia,** *por la cual se establece el Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y se toman otras determinaciones.* En esta norma se determinan los protocolos a seguir para desarrollar la estrategia de Restauración Ecológica Participativa al interior de las áreas que integran Parques Nacionales Naturales.

- **Resolución número 1527 de 2012 del Ministerio de Ambiente:** regula los usos permitidos en áreas de reserva forestal y prohíbe el aprovechamiento posterior a incendios.

- **Decreto número 1655 de 10 de octubre de 2017, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,** *por medio del cual se adiciona al Libro 2, parte 2, Título 8, Capítulo 9 del Decreto número 1076 de 2015, cinco nuevas secciones en el sentido de establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario*

Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono que hacen parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia, y se dictan otras disposiciones. El decreto crea el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el cual incluye información sobre los incendios forestales.

Revisando dicho sistema en la página web se evidencia que la información contenida es de índole cuantitativo que no determina todos los elementos que se quieren exponer públicamente con la presente iniciativa legislativa. Incluso en la actualidad, se puede evidenciar la falta de funcionamiento de algunos vínculos que contienen la información sobre incendios forestales.

6. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 establece lo siguiente:

“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 con el 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”.

De igual forma, a Ley 2003 de 2019 en su artículo 1° señala que:

“El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. [...] 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”. (Subrayado Fuera del Texto).

De acuerdo con lo anterior, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que puedan verse beneficiados o impactados con la presente iniciativa.

7. Derecho comparado

a) **Argentina.** La Ley 26.815 de Manejo del Fuego (2012) fija presupuestos mínimos para la prevención y combate de incendios forestales y rurales. Su artículo 22 bis introdujo, mediante una reforma de 2020, una prohibición expresa de 60 años para cambiar el uso o destino de las áreas sinistradas. Dicha prohibición rige sobre bosques nativos, plantaciones, áreas naturales protegidas y humedales y abarca también la división, subdivisión

o parcelación de los terrenos, así como cualquier actividad agropecuaria distinta de la existente antes del incendio. La intención del legislador argentino fue cortar la especulación inmobiliaria y asegurar la restauración de los ecosistemas afectados, prohibiendo urbanizaciones o proyectos productivos sobre las zonas quemadas durante seis décadas.

b) México. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2018, reforma 2021), regula el manejo integral de los ecosistemas forestales. Su artículo 97 establece que **no se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo** en terrenos forestales afectados por incendio, tala o desmonte hasta que hayan pasado **20 años** y se acredite ante la Secretaría competente que la vegetación se ha regenerado. De igual forma, la norma tipifica como delito cualquier actividad distinta a la restauración o manejo forestal sustentable dentro de esos 20 años. La restricción mexicana se circunscribe a terrenos forestales y vincula la habilitación posterior al cumplimiento de criterios técnicos de regeneración.

Síntesis

El análisis comparado muestra que varios países han optado por prohibir temporalmente la modificación del uso del suelo en áreas afectadas por incendios. Argentina adopta la restricción más larga (60 años), y México fija 20 años. En todos los

casos, el objetivo es disuadir la práctica de quemar para recalificar terrenos, asegurar la restauración ecológica y proteger la biodiversidad de los ecosistemas afectados.

8. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

La **Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece, en su artículo 7° que

“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. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales y tampoco otorga beneficios tributarios. En ese sentido, la presente iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
ARTÍCULO 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.	Sin cambios	
ARTÍCULO 2°. Objetivos específicos. Con el fin de proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, los objetivos específicos de esta ley son: 1. Prohibir el desarrollo de procesos de cambio en la clasificación del suelo o procesos administrativos de sustracción en las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. 2. Evitar que se habiliten las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, para explotación económica. 3. Establecer los lineamientos para el diseño, implementación y actualización de los planes de restauración ecológica por parte de las autoridades competentes.	Sin cambios	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
4. Desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales. 5. Crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF). 6. Establecer y fortalecer estrategias y mecanismos integrales para la prevención, alerta temprana, preparación y respuesta efectiva ante el riesgo de incendios forestales en las áreas de especial importancia ecológica, con un enfoque participativo y de gestión del riesgo de desastres.		
ARTÍCULO 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones. a) Áreas de especial importancia ecológica: Se entiende por áreas de especial importancia ecológica los páramos, subpáramos, afloramientos de agua, manantiales, zonas de recarga hídrica, bosques andinos y altoandinos, humedales, bosques secos tropicales, y demás ecosistemas o áreas con categorías de manejo o de protección y conservación ambiental que pueden ser objeto de medidas de cambio de clasificación de uso del suelo o procesos de sustracción. b) Incendios forestales: Fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos tanto en los ecosistemas, como a nivel climático, económico y social. c) Clasificación de usos del suelo: Es el proceso mediante el cual se definen las actividades, zonificaciones, y usos que se pueden desarrollar en el suelo establecidas por los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental emitidos por las autoridades competentes. d) Sustracción de áreas de especial importancia ecológica: Es el levantamiento de la figura legal que recae sobre un área de especial importancia ecológica, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta de la protección y conservación del área de especial importancia económica.	Sin cambios	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
e) Restauración ecológica: Es el proceso que busca el restablecimiento de la integridad, salud y funcionalidad ecosistémica, al tiempo que suprime los agentes que determinan su fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción. Para ello, debe considerarse el análisis en el que se conjugue el conocimiento del ecosistema, de ecosistemas de referencia de los agentes de tensión y del contexto real para generar las estrategias adecuadas o adaptativas cuando no sea posible retornar al estado previo, evitando que se siga presentando la degradación. f) Restauración ecológica participativa: Es el conjunto de acciones llevadas a cabo por determinada comunidad, organización o actores sociales que, a partir del trabajo en red, buscan el restablecimiento de la integridad, salud y funcionalidad ecosistémica, al tiempo que suprimen los agentes que determinan su fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción. g) Restauración espontánea (pasiva): Son el conjunto de acciones o estrategias enfocadas al control o remoción de las causas de la degradación, que faciliten la regeneración natural de los sistemas. h) La restauración asistida (activa): Son el conjunto de acciones o estrategias de intervención directa basadas en la gestión de los ecosistemas y el manejo de la biodiversidad. i) Ecosistema de referencia: Versión no degradada del ecosistema completo que podría haber existido en el sitio de restauración si no se hubiere producido el daño, con el propósito de guiar los objetivos de la restauración y proporcionar una base para monitorear y evaluar los resultados. j) Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC): Conjunto integrado de procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible. El SIAC es un sistema de sistemas que gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.		

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
k) Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF): Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal. l) Resiliencia ecológica: La capacidad de un ecosistema para absorber perturbaciones, como los incendios forestales, y reorganizarse mientras experimenta cambios, conservando esencialmente su función, estructura, identidad y retroalimentaciones fundamentales para su persistencia y adaptación a largo plazo, incluyendo los efectos del cambio climático. m) Vulnerabilidad ecológica: Se refiere al grado de susceptibilidad de una especie o ecosistema a factores de estrés, exposición o intervención antropogénica, cuya capacidad de recuperación es lenta. Los ecosistemas de alta montaña como los bosques de niebla y páramos son altamente vulnerables a factores como el cambio del uso del suelo, el aumento de la temperatura y la introducción de especies exóticas con potencial invasor.		
ARTÍCULO 4. Prohibición de modificación del uso del suelo o de adelantar procesos de Sustracción sobre áreas de Especial importancia Ecológica afectadas por incendios forestales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrá modificar la clasificación del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción cuando fuere el caso, en áreas de especial importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de sesenta (60) años, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal. El incumplimiento de la presente prohibición acarreará las sanciones respectivas contempladas en la Ley 1333 de 2009. Posterior al cumplimiento de este término el Estado propenderá por mantener las determinantes y estándares de protección y conservación ambiental de estas áreas de especial importancia ecológica que han sido restauradas, en garantía del principio de progresividad. En estas áreas solamente se podrán llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, investigación y educación ambiental durante el término de la prohibición.	Sin cambios.	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Parágrafo 1°. Solamente se podrán efectuar modificaciones de la clasificación del uso del suelo sobre estas áreas afectadas por incendios forestales, cuando se pretenda implementar determinantes ambientales con mayores estándares de protección ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes. Parágrafo 2°. La presente prohibición también aplica para las áreas afectadas por incendios forestales desde el 1° de enero de 2023, sobre las cuales no se hayan concluido procesos de modificación de la clasificación del uso del suelo o procesos de sustracción de áreas. En todo caso, la prohibición contenida en el presente artículo no afectará eventuales procesos de adjudicación o titulación de tierras en zonas de reserva forestal, y no afectará el desarrollo de las actividades de bajo impacto, de que trata la Resolución número 1527 del 3 de septiembre de 2012, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá mediante acto administrativo motivado, los lineamientos técnicos y criterios específicos para la evaluación y, si fuere necesario, el ajuste de los procesos de adjudicación o titulación de tierras en zona de reserva forestal que hayan sido afectadas por incendios forestales. Dichos lineamientos deberán priorizar la función ecológica del suelo, los objetivos de restauración establecidos en esta ley y la prevención de futuros incendios, sin menoscabo de los derechos fundamentales y los derechos legalmente adquiridos y consolidado de comunidades étnicas y campesinas, conforme a la Constitución y la ley. Estos lineamientos deberán ser contruidos con la participación de las entidades competentes en materia de tierras y desarrollo rural.		
ARTÍCULO 5°. <i>Garantías de Publicidad en los Procesos de Sustracción.</i> Las autoridades ambientales que adelanten los procesos de sustracción de áreas de especial importancia ecológica publicarán en medios de información de amplia difusión en la región afectada y a nivel nacional, o en sus respectivos medios de comunicación y redes sociales las solicitudes que recepcionen para adelantar el trámite de sustracción, con el fin de que las personas interesadas puedan intervenir en este proceso administrativo.	Sin cambios	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
ARTÍCULO 6°. Participación Ciudadana en la Protección a las áreas de Especial importancia Ecológica afectadas por incendios forestales. Toda autoridad o persona que identifique el inicio de procesos de cambio de la clasificación del uso del suelo, procesos de sustracción de áreas de reserva forestal, desarrollo de actividades de excavación, movimientos de tierra o construcción en las áreas afectadas por incendios forestales, que pueda contravenir las prohibiciones establecidas en la presente ley, deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes. Estas, en el marco de sus competencias, iniciarán los procedimientos sancionatorios ambientales, penales y disciplinarios que correspondan.	Sin cambios	
ARTÍCULO 7°. Compensaciones a Propietarios o Poseedores. El Estado podrá otorgar incentivos económicos o compensaciones a los propietarios o poseedores de predios ubicados en áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, que se vean afectados por la prohibición de cambio en el uso del suelo establecida en este artículo. Estos incentivos o compensaciones estarán dirigidos a mitigar el impacto económico derivado de la imposibilidad de explotación de dichos predios, y podrán incluir: a) Acceso a programas de financiamiento: Facilidades de acceso a programas de financiación para proyectos de conservación, restauración ecológica o ecoturismo en las áreas afectadas. b) Pagos por servicios ambientales (PSA): Reconocimientos económicos a los propietarios que implementen acciones de protección y restauración en sus predios, contribuyendo - la regeneración de los ecosistemas y a la conservación de la biodiversidad. La implementación de estos incentivos será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales territoriales, y será financiada con recursos del Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y otros mecanismos de financiación establecidos por el Gobierno nacional.	ARTÍCULO 7°. Compensaciones a Propietarios o Poseedores. El Estado podrá otorgar incentivos económicos o compensaciones a los propietarios o poseedores de predios ubicados en áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, que se vean afectados por la prohibición de cambio en el uso del suelo establecida en este artículo, <u>sin ser responsables del incendio forestal</u> . Estos incentivos o compensaciones estarán dirigidos a mitigar el impacto económico derivado de la imposibilidad de explotación de dichos predios, y podrán incluir: a) Acceso a programas de financiamiento: Facilidades de acceso a programas de financiación para proyectos de conservación, restauración ecológica o ecoturismo en las áreas afectadas. b) Pagos por servicios ambientales (PSA): Reconocimientos económicos a los propietarios que implementen acciones de protección y restauración en sus predios, contribuyendo - la regeneración de los ecosistemas y a la conservación de la biodiversidad. La implementación de estos incentivos será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales territoriales, y será financiada con recursos del Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y otros mecanismos de financiación establecidos por el Gobierno nacional.	Se aclara que las posibles compensaciones solamente se podrían otorgar a poseedores y propietarios que no hayan sido responsables del incendio forestal.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
ARTÍCULO 8°. Responsable de incendios forestales. Cuando se identifique el responsable del daño ambiental que produzca un incendio forestal tendrá la obligación de restaurar y adoptar las medidas de reparación a que haya lugar, sin perjuicio de los procesos sancionatorios ambientales y penales que se adelanten por la ocurrencia de estos hechos.	Sin cambios	
ARTÍCULO 9°. Planes de Restauración Ecológica Participativa. Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa en un término de veinticuatro (24) meses a partir de la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en sus territorios de influencia, de que trata el artículo 6° de la presente ley. Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración. Dicho informe deberá ser publicado en la página WEB institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de ser socializado con la ciudadanía. Parágrafo 2°. La reglamentación del plan de restauración ambiental referida en el presente artículo deberá contemplar como mínimo: la evaluación del potencial de regeneración natural de los ecosistemas intervenidos, la adopción de metodologías participativas para la identificación y selección de especies nativas a emplear en los procesos de restauración, la definición de mecanismos de propagación apropiados y el diseño de esquemas de monitoreo y evaluación orientados a verificar la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones ejecutadas. Lo anterior sin perjuicio de realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.	ARTÍCULO 9°. Planes de Restauración Ecológica Participativa. Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa <u>en las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales</u> , en un término de veinticuatro (24) meses a partir de la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en sus territorios de influencia, de que trata el artículo 6° de la presente ley. Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración. Dicho informe deberá ser publicado en la página WEB institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de ser socializado con la ciudadanía. Parágrafo 2°. La reglamentación del plan de restauración ambiental referida en el presente artículo deberá contemplar como mínimo: la evaluación del potencial de regeneración natural de los ecosistemas intervenidos, la adopción de metodologías participativas para la identificación y selección de especies nativas a emplear en los procesos de restauración, la definición de mecanismos de propagación apropiados y el diseño de esquemas de monitoreo y evaluación orientados a verificar la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones ejecutadas. Lo anterior sin perjuicio de realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.	Como parte de la mesa técnica realizada para fortalecer la presente iniciativa legislativa, se propone especificar que estos planes de restauración ecológica participativa de que trata el presente proyecto de ley de circunscribe solamente a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
Parágrafo 3º. Las comunidades campesinas y la población indígena de las áreas de influencia participarán en la implementación de los planes de restauración ecológica, con derechos preferentes para desarrollar proyectos de agroforestería, ecoturismo y conservación de la biodiversidad, asegurando una integración armónica entre la protección ambiental y el desarrollo económico local.	Parágrafo 3º. Las comunidades campesinas y la población indígena de las áreas de influencia participarán en la implementación de los planes de restauración ecológica, con derechos preferentes para desarrollar proyectos de agroforestería, ecoturismo y conservación de la biodiversidad, asegurando una integración armónica entre la protección ambiental y el desarrollo económico local.	
ARTÍCULO 10. <i>Lineamientos para la Restauración Participativa de las áreas Afectadas por incendios forestales.</i> Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 8º de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos: a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal que permita determinar cuál es el proceso de restauración más conveniente a seguir, de acuerdo con las características del ecosistema y las condiciones meteorológicas. b) Tomar como referencia para la restauración un ecosistema nativo de referencia. c) Promover la participación de todas las personas y grupos poblacionales locales. y regionales interesadas en la restauración ecológica. d) Propender por la restauración total del ecosistema. e) Diseñar las acciones de restauración ecológica para asistir a los procesos naturales de recuperación de los ecosistemas. f) Incluir en la planificación, implementación y monitoreo la coordinación entre el conocimiento científico, los conocimientos locales, y los enfoques de restauración basados en la naturaleza, que promuevan la adaptación climática y el uso sostenible de los recursos naturales por las comunidades locales. g) Contener un plan de acción con metas, objetivos, indicadores, actividades y presupuestos claros y medibles con la finalidad de garantizar la transparencia, eficacia y el monitoreo del plan. h) Incluir la transformación de comportamientos socioeconómicos y culturales que afecten el ambiente mediante la comunicación, la participación y la educación.	Sin cambios	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
ARTÍCULO 11. Mecanismos de articulación para el diseño e implementación planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia Ecológica Afectadas por incendios forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 8° de la presente ley.	ARTÍCULO 11. Mecanismos de articulación para el diseño e implementación planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia Ecológica Afectadas por incendios forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, <u>con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales</u>, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 8° de la presente ley.	Como parte de la mesa técnica para el fortalecimiento del presente proyecto de ley se plantea por parte del equipo de la representante Julia Miranda la necesidad de vincular a las CAR dentro del diseño e implementación de estos mecanismos.
ARTÍCULO 12. Actores de los mecanismos de articulación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integrará a los mecanismos de articulación a los siguientes actores: a) Entidades territoriales del orden municipal que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se beneficien de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales. b) La Procuraduría General de la Nación, Personería Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos. c) Las personas naturales y jurídicas que sean propietarias o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, al igual que las comunidades étnicas que habiten en las mismas, cuando sea el caso. d) Las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.	ARTÍCULO 12. Actores de los mecanismos de articulación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integrará a los mecanismos de articulación a los siguientes actores: a) Entidades territoriales del orden municipal, <u>distrital y departamental</u> que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se beneficien de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales. b) La Procuraduría General de la Nación, Personería Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos. c) Las personas naturales y jurídicas que sean propietarias o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, al igual que las comunidades étnicas que habiten en las mismas, cuando sea el caso. d) Las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.	Extender la articulación de los mecanismos con entidades del orden distrital y departamental.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
ARTÍCULO 13. <i>Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestal.</i> Créase el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF) como una herramienta tecnológica informativa, administrada por el Instituto Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es determinar las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales desde el año 2010, las cuales serán objeto de las medidas establecidas en el artículo 3° de la presente ley. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) registrará las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales con la información suministrada por: las autoridades ambientales regionales y de desarrollo sostenible, autoridades ambientales urbanas, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Parques Nacionales Naturales, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)-; y el Instituto Alexander von Humboldt (IAVH). Parágrafo 1°. El Registro Nacional de áreas afectadas por incendios forestales (RAAIF) hará parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), que a su vez hace parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), razón por la cual su funcionamiento estará de conformidad con lo dispuesto para el mismo. Parágrafo 2°. Para los efectos de esta Ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.	Sin cambios	
ARTÍCULO 14. <i>Información suministrada por las autoridades al RAAIF.</i> La información suministrada por las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 13 deberá contener como mínimo: a) La georreferenciación del área afectada con la identificación del respectivo municipio y departamento; b) La cantidad de hectáreas afectadas c) La fecha de ocurrencia del incendio forestal d) Los propietarios o poseedores de los predios del área afectada si los hubiere e) El tipo de ecosistema afectado f) La clasificación del uso del suelo junto con las determinantes ambientales y de ordenamiento territorial del área afectada.	Sin cambios	

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación
ARTÍCULO 15. Acceso y uso del registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales. La información suministrada por las autoridades ambientales, en coordinación con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) deberá disponerse en una base de datos espaciales o capas geográficas del Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF), Este registro histórico deberá ser actualizado de forma semestral por el IDEAM y las entidades competentes. La información será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga, con el propósito de garantizar la transparencia y la participación ciudadana en el monitoreo y seguimiento de las áreas afectadas.	Sin cambios	
ARTÍCULO 16. Autorización presupuestal. Autorícese al Gobierno nacional para que destine de ser necesario las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental (Fonam), y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, dentro del marco fiscal de mediano plazo, con el fin de financiar o cofinanciar los planes, programas y proyectos de restauración acordados en los mecanismos de articulación, de que tratan los artículos 7°, 9° y 10 de la presente ley, así como los desarrollos tecnológicos necesarios para el adecuado funcionamiento del registro establecidos en el artículo 13 de la presente ley.	Sin cambios	
ARTÍCULO 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las aquellas disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios	

10. PROPOSICIÓN DE LA PONENCIA

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA con modificaciones y se solicita respetuosamente a los integrantes de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de Ley número 051 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Del honorable representante,

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DEL 2025 CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República
DECRETA:
CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

ARTÍCULO 2º. Objetivos específicos. Con el fin de proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, los objetivos específicos de esta ley son:

1. Prohibir el desarrollo de procesos de cambio en la clasificación del suelo o procesos administrativos de sustracción en las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

2. Evitar que se habiliten las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, para explotación económica.

3. Establecer los lineamientos para el diseño, implementación y actualización de los planes de restauración ecológica por parte de las autoridades competentes.

4. Desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales.

5. Crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF).

6. Establecer y fortalecer estrategias y mecanismos integrales para la prevención, alerta temprana, preparación y respuesta efectiva ante el riesgo de incendios forestales en las áreas de especial importancia ecológica, con un enfoque participativo y de gestión del riesgo de desastres.

CAPÍTULO II

Protección a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales

ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones.

a) Áreas de especial importancia ecológica: Se entiende por áreas de especial importancia ecológica los páramos, subpáramos, afloramientos de agua, manantiales, zonas de recarga hídrica, bosques andinos y altoandinos, humedales, bosques secos tropicales, y demás ecosistemas o áreas con categorías de manejo o de protección y conservación ambiental que pueden ser objeto de medidas de cambio de clasificación de uso del suelo o procesos de sustracción.

b) Incendios forestales: Fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos tanto en los ecosistemas, como a nivel climático, económico y social.

c) Clasificación de usos del suelo: Es el proceso mediante el cual se definen las actividades, zonificaciones, y usos que se pueden desarrollar en el suelo establecidas por los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental emitidos por las autoridades competentes.

d) Sustracción de áreas de especial importancia ecológica: Es el levantamiento de la figura legal que recae sobre un área de especial importancia ecológica, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta de la protección y conservación del área de especial importancia económica.

e) Restauración ecológica: Es el proceso que busca el restablecimiento de la integridad, salud y funcionalidad ecosistémica, al tiempo que suprime los agentes que determinan su fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción. Para ello, debe considerarse el análisis en el que se conjugue el conocimiento del ecosistema, de ecosistemas de referencia de los agentes de tensión y del contexto real para generar las estrategias adecuadas o adaptativas cuando no sea posible retornar al estado previo, evitando que se siga presentando la degradación.

f) Restauración ecológica participativa: Es el conjunto de acciones llevadas a cabo por determinada comunidad, organización o actores sociales que, a partir del trabajo en red, buscan el restablecimiento de la integridad, salud y funcionalidad ecosistémica, al tiempo que suprimen los agentes que determinan su fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción.

g) Restauración espontánea (pasiva): Son el conjunto de acciones o estrategias enfocadas al control o remoción de las causas de la degradación, que faciliten la regeneración natural de los sistemas.

h) La restauración asistida (activa): Son el conjunto de acciones o estrategias de intervención directa basadas en la gestión de los ecosistemas y el manejo de la biodiversidad.

i) Ecosistema de referencia: Versión no degradada del ecosistema completo que podría haber existido en el sitio de restauración, si no se hubiere producido el daño, con el propósito de guiar los objetivos de la restauración y proporcionar una base para monitorear y evaluar los resultados.

j) Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC): Conjunto integrado de procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible.

El SIAC es un sistema de sistemas que gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.

k) Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF): Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento,

difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal.

l) Resiliencia ecológica: La capacidad de un ecosistema para absorber perturbaciones, como los incendios forestales, y reorganizarse mientras experimenta cambios, conservando esencialmente su función, estructura, identidad y retroalimentaciones fundamentales para su persistencia y adaptación a largo plazo, incluyendo los efectos del cambio climático.

m) Vulnerabilidad ecológica: Se refiere al grado de susceptibilidad de una especie o ecosistema a factores de estrés, exposición o intervención antropogénica, cuya capacidad de recuperación es lenta.

Los ecosistemas de alta montaña como los bosques de niebla y páramos son altamente vulnerables a factores como el cambio del uso del suelo, el aumento de la temperatura y la introducción de especies exóticas con potencial invasor.

CAPÍTULO II

Protección a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales

ARTÍCULO 4°. Prohibición de modificación del uso del suelo o de adelantar procesos de sustracción sobre áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrá modificar la clasificación del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción cuando fuere el caso, en áreas de especial importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de sesenta (60) años, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal. El incumplimiento de la presente prohibición acarreará las sanciones respectivas contempladas en la Ley 1333 de 2009.

Posterior al cumplimiento de este término el Estado propenderá por mantener las determinantes y estándares de protección y conservación ambiental de estas áreas de especial importancia ecológica que han sido restauradas, en garantía del principio de progresividad. En estas áreas solamente se podrán llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, investigación y educación ambiental durante el término de la prohibición.

Parágrafo 1°. Solamente se podrán efectuar modificaciones de la clasificación del uso del suelo sobre estas áreas afectadas por incendios forestales, cuando se pretenda implementar determinantes ambientales con mayores estándares de protección ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes.

Parágrafo 2°. La presente prohibición también aplica para las áreas afectadas por incendios forestales desde el 1° de enero de 2023, sobre las cuales no se hayan concluido procesos de modificación de la clasificación del uso del suelo o procesos de sustracción de áreas.

En todo caso, la prohibición contenida en el presente artículo no afectará eventuales procesos de adjudicación o titulación de tierras en zonas de reserva forestal, y no afectará el desarrollo de las actividades de bajo impacto, de que trata la Resolución número 1527 del 3 de septiembre de 2012, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá mediante acto administrativo motivado, los lineamientos técnicos y criterios específicos para la evaluación y, si fuere necesario, el ajuste de los procesos de adjudicación o titulación de tierras en zona de reserva forestal que hayan sido afectadas por incendios forestales. Dichos lineamientos deberán priorizar la función ecológica del suelo, los objetivos de restauración establecidos en esta ley y la prevención de futuros incendios, sin menoscabo de los derechos fundamentales y los derechos legalmente adquiridos y consolidado de comunidades étnicas y campesinas, conforme a la Constitución y la ley. Estos lineamientos deberán ser construidos con la participación de las entidades competentes en materia de tierras y desarrollo rural.

ARTÍCULO 5°. Garantías de publicidad en los procesos de sustracción. Las autoridades ambientales que adelanten los procesos de sustracción de áreas de especial importancia ecológica publicarán en medios de información de amplia difusión en la región afectada y a nivel nacional, o en sus respectivos medios de comunicación y redes sociales las solicitudes que recepcionen para adelantar el trámite de sustracción, con el fin de que las personas interesadas puedan intervenir en este proceso administrativo.

ARTÍCULO 6°. Participación ciudadana en la protección a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. Toda autoridad o persona que identifique el inicio de procesos de cambio de la clasificación del uso del suelo, procesos de sustracción de áreas de reserva forestal, desarrollo de actividades de excavación, movimientos de tierra o construcción en las áreas afectadas por incendios forestales, que pueda contravenir las prohibiciones establecidas en la presente ley, deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes. Estas, en el marco de sus competencias, iniciarán los procedimientos sancionatorios ambientales, penales y disciplinarios que correspondan.

ARTÍCULO 7°. Compensaciones a propietarios o poseedores. El Estado podrá otorgar incentivos económicos o compensaciones a los propietarios o poseedores de predios ubicados en áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, que se vean afectados por la prohibición de cambio en el uso del suelo establecida en este artículo, sin ser responsables del incendio forestal. Estos incentivos o compensaciones estarán dirigidos a mitigar el impacto económico derivado de la

imposibilidad de explotación de dichos predios, y podrán incluir:

a) Acceso a programas de financiamiento: Facilidades de acceso a programas de financiación para proyectos de conservación, restauración ecológica o ecoturismo en las áreas afectadas.

b) Pagos por servicios ambientales (PSA): Reconocimientos económicos a los propietarios que implementen acciones de protección y restauración en sus predios, contribuyendo - la regeneración de los ecosistemas y a la conservación de la biodiversidad.

La implementación de estos incentivos será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales territoriales, y será financiada con recursos del Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y otros mecanismos de financiación establecidos por el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 8°. Responsable de incendios forestales. Cuando se identifique el responsable del daño ambiental que produzca un incendio forestal tendrá la obligación de restaurar y adoptar las medidas de reparación a que haya lugar, sin perjuicio de los procesos sancionatorios ambientales y penales que se adelanten por la ocurrencia de estos hechos.

CAPÍTULO III

Restauración Ecológica Participativa

ARTÍCULO 9°. Planes de restauración ecológica participativa. Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa en las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, en un término de veinticuatro (24) meses a partir de la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en sus territorios de influencia, de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración.

Dicho informe deberá ser publicado en la página WEB institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de ser socializado con la ciudadanía.

Parágrafo 2°. La reglamentación del plan de restauración ambiental referida en el presente artículo deberá contemplar como mínimo: la evaluación del potencial de regeneración natural de los ecosistemas intervenidos, la adopción de metodologías participativas para la identificación y selección de especies nativas a emplear en los procesos de restauración, la definición de mecanismos de propagación apropiados y el diseño de esquemas de monitoreo y evaluación orientados a verificar la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones ejecutadas.

Lo anterior sin perjuicio de realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.

Parágrafo 3°. Las comunidades campesinas y la población indígena de las áreas de influencia participarán en la implementación de los planes de restauración ecológica, con derechos preferentes para desarrollar proyectos de agroforestería, ecoturismo y conservación de la biodiversidad, asegurando una integración armónica entre la protección ambiental y el desarrollo económico local.

ARTÍCULO 10. Lineamientos para la restauración participativa de las áreas afectadas por incendios forestales. Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 8 de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos:

a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal que permita determinar cuál es el proceso de restauración más conveniente a seguir, de acuerdo con las características del ecosistema y las condiciones meteorológicas.

b) Tomar como referencia para la restauración un ecosistema nativo de referencia.

c) Promover la participación de todas las personas y grupos poblacionales locales y regionales interesadas en la restauración ecológica.

d) Propender por la restauración total del ecosistema.

e) Diseñar las acciones de restauración ecológica para asistir a los procesos naturales de recuperación de los ecosistemas.

f) Incluir en la planificación, implementación y monitoreo la coordinación entre el conocimiento científico, los conocimientos locales, y los enfoques de restauración basados en la naturaleza, que promuevan la adaptación climática y el uso sostenible de los recursos naturales por las comunidades locales.

g) Contener un plan de acción con metas, objetivos, indicadores, actividades y presupuestos claros y medibles con la finalidad de garantizar la transparencia, eficacia y el monitoreo del plan.

h) Incluir la transformación de comportamientos socioeconómicos y culturales que afecten el ambiente mediante la comunicación, la participación y la educación.

CAPÍTULO IV

Mecanismos de articulación para la restauración participativa

ARTÍCULO 11. Mecanismos de articulación para el diseño e implementación planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales,

dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 8° de la presente ley.

ARTÍCULO 12. Actores de los mecanismos de articulación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integrará a los mecanismos de articulación a los siguientes actores:

- a) Entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se beneficien de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales.
- b) La Procuraduría General de la Nación, Personería Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.
- c) Las personas naturales y jurídicas que sean propietarias o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, al igual que las comunidades étnicas que habiten en las mismas, cuando sea el caso.
- d) Las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.

CAPÍTULO V

Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales

ARTÍCULO 13. Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales. Créase el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF) como una herramienta tecnológica informativa, administrada por el Instituto Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es determinar las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales desde el año 2010, las cuales serán objeto de las medidas establecidas en el artículo 3° de la presente ley.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), registrará las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales con la información suministrada

por: las autoridades ambientales regionales y de desarrollo sostenible, autoridades ambientales urbanas, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Parques Nacionales Naturales, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); y el Instituto Alexander von Humboldt (IAVH).

Parágrafo 1°. El Registro Nacional de áreas afectadas por incendios forestales (RAAIF) hará parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), que a su vez hace parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), razón por la cual su funcionamiento estará de conformidad con lo dispuesto para el mismo.

Parágrafo 2°. Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.

ARTÍCULO 14. Información suministrada por las autoridades al RAAIF. La información suministrada por las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 13 deberá contener como mínimo:

- a) La georreferenciación del área afectada con la identificación del respectivo municipio y departamento;
- b) La cantidad de hectáreas afectadas;
- c) La fecha de ocurrencia del incendio forestal;
- d) Los propietarios o poseedores de los predios del área afectada si los hubiere;
- e) El tipo de ecosistema afectado;
- f) La clasificación del uso del suelo junto con las determinantes ambientales y de ordenamiento territorial del área afectada.

ARTÍCULO 15. Acceso y uso del registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales. La información suministrada por las autoridades ambientales, en coordinación con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), deberá disponerse en una base de datos espaciales o capas geográficas del Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF). Este registro histórico deberá ser actualizado de forma semestral por el IDEAM y las entidades competentes. La información será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga, con el propósito de garantizar la transparencia y la participación ciudadana en el monitoreo y seguimiento de las áreas afectadas.

CAPÍTULO VI

Disposiciones Finales

ARTÍCULO 16. Autorización presupuestal. Autorícese al Gobierno nacional para que destine de ser necesario las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental (Fonam), y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, dentro del marco fiscal de mediano plazo, con el fin de financiar o cofinanciar los planes,

programas y proyectos de restauración acordados en los mecanismos de articulación, de que tratan los artículos 7°, 9° y 10 de la presente ley, así como los desarrollos tecnológicos necesarios para el adecuado funcionamiento del registro establecidos en el artículo 13 de la presente ley.

ARTÍCULO 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES EL DÍA 27 DE
AGOSTO DE 2025**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

ARTÍCULO 2°. Objetivos Específicos. Con el fin de proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, los objetivos específicos de esta ley son:

1. Prohibir el desarrollo de procesos de cambio en la clasificación del suelo o procesos administrativos de sustracción en las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

2. Evitar que se habiliten las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, para explotación económica.

3. Establecer los lineamientos para el diseño, implementación y actualización de los planes de restauración ecológica por parte de las autoridades competentes.

4. Desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales.

5. Crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF).

6. Establecer y fortalecer estrategias y mecanismos integrales para la prevención, alerta temprana, preparación y respuesta efectiva ante el riesgo de incendios forestales en las áreas de especial importancia ecológica, con un enfoque participativo y de gestión del riesgo de desastres.

CAPÍTULO II

Protección a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales

ARTÍCULO 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones.

a) Áreas de especial importancia ecológica: Se entiende por áreas de especial importancia ecológica los páramos, subpáramos, afloramientos de agua, manantiales, zonas de recarga hídrica, bosques andinos y altoandinos, humedales, bosques secos tropicales, y demás ecosistemas o áreas con categorías de manejo o de protección y conservación ambiental que pueden ser objeto de medidas de cambio de clasificación de uso del suelo o procesos de sustracción.

b) Incendios forestales: Fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos tanto en los ecosistemas, como a nivel climático, económico y social.

c) Clasificación de usos del suelo: Es el proceso mediante el cual se definen las actividades, zonificaciones, y usos que se pueden desarrollar en el suelo establecidas por los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental emitidos por las autoridades competentes.

d) Sustracción de áreas de especial importancia ecológica: Es el levantamiento de la figura legal que recae sobre un área de especial importancia ecológica, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta de la protección y conservación del área de especial importancia económica.

e) Restauración ecológica: Es el proceso que busca el restablecimiento de la integridad, salud y funcionalidad ecosistémica, al tiempo que suprime los agentes que determinan su fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción. Para ello, debe considerarse el análisis en el que se conjugue el conocimiento del ecosistema, de ecosistemas de referencia de los agentes de tensión y del contexto real para generar las estrategias adecuadas o adaptativas cuando no

sea posible retornar al estado previo, evitando que se siga presentando la degradación.

f) Restauración ecológica participativa: Es el conjunto de acciones llevadas a cabo por determinada comunidad, organización o actores sociales que, a partir del trabajo en red, buscan el restablecimiento de la integridad, salud y funcionalidad ecosistémica, al tiempo que suprimen los agentes que determinan su fraccionamiento, degradación, afectación, deterioro, daño o destrucción.

g) Restauración espontánea (pasiva): Son el conjunto de acciones o estrategias enfocadas al control o remoción de las causas de la degradación, que faciliten la regeneración natural de los sistemas.

h) La restauración asistida (activa): Son el conjunto de acciones o estrategias de intervención directa basadas en la gestión de los ecosistemas y el manejo de la biodiversidad.

i) Ecosistema de referencia: Versión no degradada del ecosistema completo que podría haber existido en el sitio de restauración, si no se hubiere producido el daño, con el propósito de guiar los objetivos de la restauración y proporcionar una base para monitorear y evaluar los resultados.

j) Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC): Conjunto integrado de procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible.

El SIAC es un sistema de sistemas que gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.

k) Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF): Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal.

l) Resiliencia ecológica: La capacidad de un ecosistema para absorber perturbaciones, como los incendios forestales, y reorganizarse mientras experimenta cambios, conservando esencialmente su función, estructura, identidad y retroalimentaciones fundamentales para su persistencia y adaptación a largo plazo, incluyendo los efectos del cambio climático.

m) Vulnerabilidad ecológica: Se refiere al grado de susceptibilidad de una especie o ecosistema a factores de estrés, exposición o intervención antropogénica, cuya capacidad de recuperación es lenta.

Los ecosistemas de alta montaña como los bosques de niebla y páramos son altamente

vulnerables a factores como el cambio del uso del suelo, el aumento de la temperatura y la introducción de especies exóticas con potencial invasor.

CAPÍTULO II

Protección a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.

ARTÍCULO 4°. Prohibición de modificación del uso del suelo o de adelantar procesos de sustracción sobre áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrá modificar la clasificación del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción cuando fuere el caso, en áreas de especial importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de sesenta (60) años, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal. El incumplimiento de la presente prohibición acarreará las sanciones respectivas contempladas en la Ley 1333 de 2009.

Posterior al cumplimiento de este término el Estado propenderá por mantener las determinantes y estándares de protección y conservación ambiental de estas áreas de especial importancia ecológica que han sido restauradas, en garantía del principio de progresividad. En estas áreas solamente se podrán llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, investigación y educación ambiental durante el término de la prohibición.

Parágrafo 1°. Solamente se podrán efectuar modificaciones de la clasificación del uso del suelo sobre estas áreas afectadas por incendios forestales, cuando se pretenda implementar determinantes ambientales con mayores estándares de protección ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes.

Parágrafo 2°. La presente prohibición también aplica para las áreas afectadas por incendios forestales desde el 1° de enero de 2023, sobre las cuales no se hayan concluido procesos de modificación de la clasificación del uso del suelo o procesos de sustracción de áreas.

En todo caso, la prohibición contenida en el presente artículo no afectará eventuales procesos de adjudicación o titulación de tierras en zonas de reserva forestal, y no afectará el desarrollo de las actividades de bajo impacto, de que trata la Resolución número 1527 del 3 de septiembre de 2012, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá mediante acto administrativo motivado, los lineamientos técnicos y criterios específicos para la evaluación y, si fuere necesario, el ajuste de los procesos de adjudicación o titulación de tierras en zona de reserva forestal que hayan sido afectadas por incendios forestales. Dichos lineamientos deberán priorizar la función ecológica del suelo, los objetivos de restauración establecidos en esta ley y la prevención de futuros incendios,

sin menoscabo de los derechos fundamentales y los derechos legalmente adquiridos y consolidado de comunidades étnicas y campesinas, conforme a la Constitución y la ley. Estos lineamientos deberán ser construidos con la participación de las entidades competentes en materia de tierras y desarrollo rural.

ARTÍCULO 5°. *Garantías de publicidad en los procesos de sustracción.* Las autoridades ambientales que adelanten los procesos de sustracción de áreas de especial importancia ecológica publicarán en medios de información de amplia difusión en la región afectada y a nivel nacional, o en sus respectivos medios de comunicación y redes sociales las solicitudes que recepcionen para adelantar el trámite de sustracción, con el fin de que las personas interesadas puedan intervenir en este proceso administrativo.

ARTÍCULO 6°. *Participación ciudadana en la protección a las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.* Toda autoridad o persona que identifique el inicio de procesos de cambio de la clasificación del uso del suelo, procesos de sustracción de áreas de reserva forestal, desarrollo de actividades de excavación, movimientos de tierra o construcción en las áreas afectadas por incendios forestales, que pueda contravenir las prohibiciones establecidas en la presente ley, deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes. Estas, en el marco de sus competencias, iniciarán los procedimientos sancionatorios ambientales, penales y disciplinarios que correspondan.

ARTÍCULO 7°. *Compensaciones a propietarios o poseedores.* El Estado podrá otorgar incentivos económicos o compensaciones a los propietarios o poseedores de predios ubicados en áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, que se vean afectados por la prohibición de cambio en el uso del suelo establecida en este artículo. Estos incentivos o compensaciones estarán dirigidos a mitigar el impacto económico derivado de la imposibilidad de explotación de dichos predios, y podrán incluir:

a) **Acceso a programas de financiamiento:** Facilidades de acceso a programas de financiación para proyectos de conservación, restauración ecológica o ecoturismo en las áreas afectadas.

b) **Pagos por servicios ambientales (PSA):** Reconocimientos económicos a los propietarios que implementen acciones de protección y restauración en sus predios, contribuyendo - la regeneración de los ecosistemas y a la conservación de la biodiversidad.

La implementación de estos incentivos será reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las autoridades ambientales territoriales, y será financiada con recursos del Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y otros mecanismos de financiación establecidos por el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 8°. *Responsable de incendios forestales.* Cuando se identifique el responsable

del daño ambiental que produzca un incendio forestal tendrá la obligación de restaurar y adoptar las medidas de reparación a que haya lugar, sin perjuicio de los procesos sancionatorios ambientales y penales que se adelanten por la ocurrencia de estos hechos.

CAPÍTULO III

Restauración Ecológica Participativa

ARTÍCULO 9°. *Planes de restauración ecológica participativa.* Las autoridades ambientales, dentro de su competencia, deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa en un término de veinticuatro (24) meses a partir de la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en sus territorios de influencia, de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración.

Dicho informe deberá ser publicado en la página WEB institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de ser socializado con la ciudadanía.

Parágrafo 2°. La reglamentación del plan de restauración ambiental referida en el presente artículo deberá contemplar como mínimo: la evaluación del potencial de regeneración natural de los ecosistemas intervenidos, la adopción de metodologías participativas para la identificación y selección de especies nativas a emplear en los procesos de restauración, la definición de mecanismos de propagación apropiados y el diseño de esquemas de monitoreo y evaluación orientados a verificar la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones ejecutadas.

Lo anterior sin perjuicio de realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.

Parágrafo 3°. Las comunidades campesinas y la población indígena de las áreas de influencia participarán en la implementación de los planes de restauración ecológica, con derechos preferentes para desarrollar proyectos de agroforestería, ecoturismo y conservación de la biodiversidad, asegurando una integración armónica entre la protección ambiental y el desarrollo económico local.

ARTÍCULO 10. *Lineamientos para la restauración participativa de las áreas afectadas por incendios forestales* Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 8° de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos:

a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal que permita determinar cuál es el proceso de restauración más conveniente a seguir,

de acuerdo con las características del ecosistema y las condiciones meteorológicas.

b) Tomar como referencia para la restauración un ecosistema nativo de referencia.

c) Promover la participación de todas las personas y grupos poblacionales locales, y regionales interesadas en la restauración ecológica.

d) Propender por la restauración total del ecosistema.

e) Diseñar las acciones de restauración ecológica para asistir a los procesos naturales de recuperación de los ecosistemas.

f) Incluir en la planificación, implementación y monitoreo la coordinación entre el conocimiento científico, los conocimientos locales, y los enfoques de restauración basados en la naturaleza, que promuevan la adaptación climática y el uso sostenible de los recursos naturales por las comunidades locales.

g) Contener un plan de acción con metas, objetivos, indicadores, actividades y presupuestos claros y medibles con la finalidad de garantizar la transparencia, eficacia y el monitoreo del plan.

h) Incluir la transformación de comportamientos socioeconómicos y culturales que afecten el ambiente mediante la comunicación, la participación y la educación.

CAPÍTULO IV

Mecanismos de articulación para la restauración participativa

ARTÍCULO 11. *Mecanismos de articulación para el diseño e implementación planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 8° de la presente ley.

ARTÍCULO 12. *Actores de los mecanismos de articulación.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integrará a los mecanismos de articulación a los siguientes actores:

a) Entidades territoriales del orden municipal que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se benefician de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales.

b) La Procuraduría General de la Nación, Personería Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías

Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.

c) Las personas naturales y jurídicas que sean propietarias o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, al igual que las comunidades étnicas que habiten en las mismas, cuando sea el caso.

d) Las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.

CAPÍTULO V

Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales

ARTÍCULO 13. *Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestal.* Créase el Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF) como una herramienta tecnológica informativa, administrada por el Instituto Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es determinar las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales desde el año 2010, las cuales serán objeto de las medidas establecidas en el artículo 3° de la presente ley.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), registrará las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales con la información suministrada por: las autoridades ambientales regionales y de desarrollo sostenible, autoridades ambientales urbanas, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Parques Nacionales Naturales, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); y el Instituto Alexander von Humboldt (IAVH).

Parágrafo 1°. El Registro Nacional de áreas afectadas por incendios forestales (RAAIF), hará parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), que a su vez hace parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), razón por la cual su funcionamiento estará de conformidad con lo dispuesto para el mismo.

Parágrafo 2°. Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.

ARTÍCULO 14. *Información suministrada por las autoridades al RAAIF.* La información suministrada por las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 13 deberá contener como mínimo:

- a) La georreferenciación del área afectada con la identificación del respectivo municipio y departamento;
- b) La cantidad de hectáreas afectadas
- c) La fecha de ocurrencia del incendio forestal
- d) Los propietarios o poseedores de los predios del área afectada si los hubiere
- e) El tipo de ecosistema afectado
- f) La clasificación del uso del suelo junto con las determinantes ambientales y de ordenamiento territorial del área afectada.

ARTÍCULO 15. Acceso y uso del registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales. La información suministrada por las autoridades ambientales, en coordinación con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), deberá disponerse en una base de datos espaciales o capas geográficas del Registro Nacional de Áreas Afectadas por incendios forestales (RAAIF). Este registro histórico deberá ser actualizado de forma semestral por el IDEAM y las entidades competentes. La información será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga, con el propósito de garantizar la transparencia y la participación ciudadana en el monitoreo y seguimiento de las áreas afectadas.

CAPÍTULO VI

Disposiciones Finales

ARTÍCULO 16. Autorización presupuestal. Autorícese al Gobierno nacional para que destine de ser necesario las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental (Fonam), y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, dentro del marco fiscal de mediano

plazo, con el fin de financiar o cofinanciar los planes, programas y proyectos de restauración acordados en los mecanismos de articulación, de que tratan los artículos 7°, 9° y 10 de la presente ley, así como los desarrollos tecnológicos necesarios para el adecuado funcionamiento del registro establecidos en el artículo 13 de la presente ley.

ARTÍCULO 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las aquellas disposiciones que le sean contrarias.



CRISTIAN DANILLO AVENBAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley consta en el Acta número 004, correspondiente a la sesión realizada el día 27 de agosto de 2025; el anuncio de la votación del Proyecto de ley se hizo el día 26 de agosto de 2025, Acta número 003, de acuerdo con el artículo 8° del Acto Legislativo 1 de 2003.



CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes